

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE DERECHO



INFORME SOBRE EXPEDIENTE DE RELEVANCIA JURIDICA, N° 2035-2022/SPC-
INDECOPI, E-2807, SOBRE LA NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO EN LOS CASOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

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

Paola Palma Mormontoy

REVISOR :
Vicente Alberto Cairampoma Arroyo

Lima, 2024

INFORME DE SIMILITUD

Yo **Vicente Alberto Cairampoma Arroyo**, docente de la Facultad de **DERECHO** de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado:

INFORME SOBRE EXPEDIENTE DE RELEVANCIA JURÍDICA N° 2035-2022/SPC-INDECOPI, E-2807, SOBRE LA NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LOS CASOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

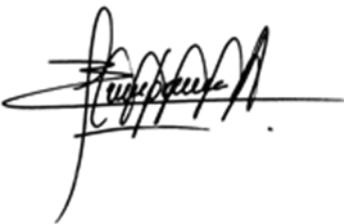
del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as)

Palma Mormontoy, Paola

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de **22 %**. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el **22/07/2024**.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: **Lima, 27 de septiembre de 2024**

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Cairampoma Arroyo, Vicente Alberto	
DNI: 40139896	 Firma
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9706-4910	

RESUMEN

El propósito del presente informe, es efectuar un análisis de la controversia tramitada bajo el expediente N°2035-2022/SPC-INDECOPI, que fue resuelta por la Sala Especializada de Protección al Consumidor del Tribunal del Instituto de Defensa del Consumidor y la Propiedad Intelectual. El referido caso, versa sobre una denuncia administrativa efectuada contra la Cooperativa de Ahorro y Crédito “Santa María Magdalena” LTDA N° 219 del Perú, tras su negativa a hacer efectiva la activación del fondo de desgravamen solicitada por la señora Julia Graciano Lapa, parte denunciante en este caso. La resolución elegida presenta dos problemas que resultan interesantes y novedosos para su estudio. Por un lado, presenta una cuestión procedimental vinculada al deber de encausamiento, al que está obligada la autoridad administrativa, y cuestiona si la Comisión cumplió con efectuar una debida imputación por presunta infracción al deber de idoneidad del Código de Protección al Consumidor en el caso analizado. Por otro lado, como cuestión material, se plantea un debate respecto a si la Sala podía inhibirse de resolver la controversia, al tomar conocimiento de que fue sometida al fuero judicial, de forma posterior a la interposición del procedimiento administrativo. En virtud del orden planteado, como conclusión del primer problema, se determina que el órgano de primera instancia no cumplió de forma debida con el deber de encausamiento y, debido a ello, la imputación que efectuó por una presunta infracción al deber de idoneidad, fue errada. Asimismo, como conclusión del segundo problema, se determina que en virtud de los principios que rigen la potestad sancionadora de los órganos del Indecopi, la Sala no debió inhibirse de resolver el procedimiento interpuesto por la señora Graciano.

Palabras clave: Protección al Consumidor – Procedimiento Administrativo Sancionador - Consumidor financiero - Cooperativa – Fondo de desgravamen – Deber de información – Cláusulas abusivas – Proceso Único de Ejecución.

ABSTRACT

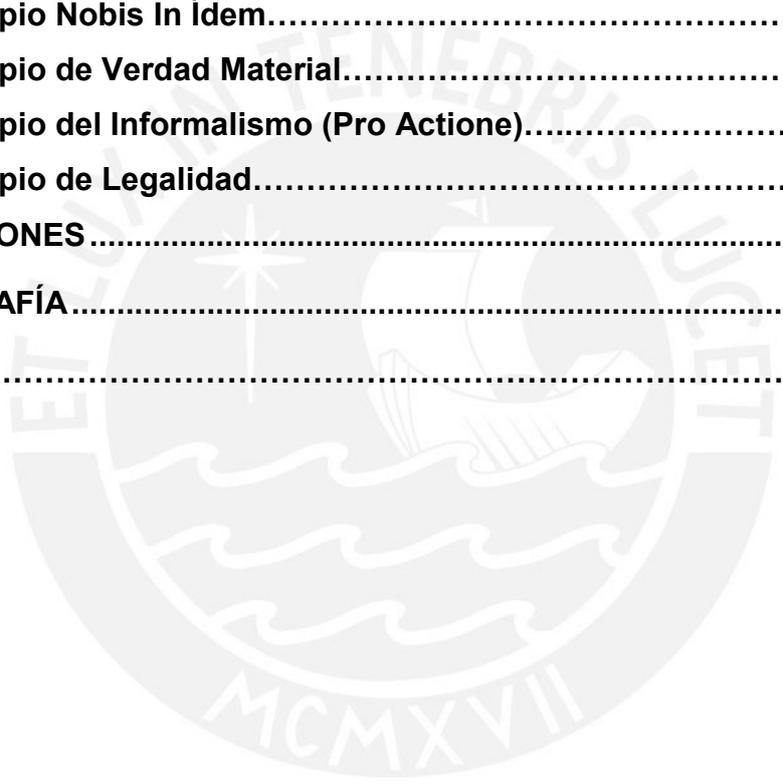
The purpose of this report is to analyze the controversy processed under file No. 2035-2022/SPC-INDECOPI, which was resolved by the Specialized Consumer Protection Chamber of the Court of the Institute for the Defense of Consumer and Intellectual Property. The referred case deals with an administrative complaint made against Cooperativa de Ahorro y Crédito "Santa María Magdalena" LTDA N° 219 of Peru, after its refusal to make effective the activation of the credit loss fund requested by Mrs. Julia Graciano Lapa, complainant in this case. The resolution chosen presents two problems that are interesting and novel for its study. On the one hand, it presents a procedural issue related to the duty of channeling, to which the administrative authority is obliged, and questions whether the Commission complied with a due imputation for alleged violation of the duty of information in the case under analysis. On the other hand, as a material issue, a debate arises as to whether the Chamber could inhibit itself from resolving the controversy, upon becoming aware that it was submitted to the judicial jurisdiction, subsequent to the filing of the administrative proceeding. By virtue of the order raised, as a conclusion of the procedural problem, it is determined that the first instance body did not duly comply with the duty of channeling and, due to this, the accusation it made for an alleged infringement of the duty of information was erroneous. Likewise, as a conclusion of the material problem, it is determined that by virtue of the principles that govern the sanctioning power of the Indecopi bodies, the Court should not have abstained from resolving the proceeding filed by Mrs. Graciano

Keywords: *Consumer Protection - Administrative Sanctioning Procedure - Financial consumer - Cooperative - Credit Union - Dismissal Fund - Duty of information - Abusive clauses - Single Enforcement Process.*

ÍNDICE

Cuadro con datos del Caso.....	5
Tabla de Abreviaturas.....	6
I. INTRODUCCIÓN.....	8
II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES.....	9
A. SOBRE LA CONTROVERSIA Y LAS PARTES INVOLUCRADAS.....	9
a.1 ¿De qué trata el expediente?.....	9
a.2 ¿Quiénes son las partes del procedimiento?.....	9
B. POSICIÓN DE LAS PARTES	
b.2 Fundamentos de la parte denunciante	12
b.3 Fundamentos de la parte denunciada.....	13
C. TRÁMITE PROCEDIMENTAL	
c.1 Primera Instancia: Resolución N° 066-2022/INDECOPI-ICA.....	14
c.2 Segunda instancia: Resolución N° 0501-2023/SPC-INDECOPI.....	16
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS.....	17
A. CUESTIÓN PREVIA: MARCO TEÓRICO.....	17
a.1 Marco teórico.....	17
B. DELIMITACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS.....	29
b.1 ¿La Comisión efectuó una debida imputación contra la parte denunciante al calificar la conducta por presunta infracción al deber de idoneidad?.....	29
b.2 ¿La Sala podía inhibirse de resolver la controversia, al tomar conocimiento de que fue sometida al fuero judicial, de forma posterior a la interposición del procedimiento administrativo?.....	29
IV. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	
A. PRIMER PROBLEMA: ¿La Comisión efectuó una correcta imputación contra la parte denunciada, al calificar la conducta como una presunta infracción al deber de idoneidad?.....	30
a.1 Posición.....	30
a.2 Deber de encausamiento.....	32
a.3 Sobre la imputación efectuada por la Comisión.....	34

a.4 Sobre las cláusulas abusivas.....	36
a.5 ¿La Cooperativa infringió el Código de Protección al Consumidor?.....	39
B. SEGUNDO PROBLEMA: ¿La Sala debió resolver la controversia, pese a tomar conocimiento de que fue sometida al fuero judicial de forma posterior a la interposición del procedimiento administrativo?.....	43
b.1 Posición.....	43
b.2 Sobre el propósito del Indecopi y el propósito del Pas.....	44
b.3 Un problema de competencia: Indecopi vs el artículo 139° de la Constitución. La acción judicial.....	52
b.3.1 El Principio Nobis In Ídem.....	55
b.3.2 El Principio de Verdad Material.....	56
b.3.3 El Principio del Informalismo (Pro Actione).....	58
b.3.4 El Principio de Legalidad.....	60
V. CONCLUSIONES.....	61
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	63
VII. ANEXOS.....	68



PRINCIPALES DATOS DEL CASO

No. Exp.	Exp. N°2035-2022/SPC-INDECOPI
Áreas del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Derecho de Protección al Consumidor Financiero Derecho Administrativo Procedimiento Administrativo Sancionador Proceso Único de Ejecución
Identificación de las resoluciones y sentencias más importantes	0066-2022/INDECOPI-ICA 0501-2023/SPC-INDECOPI
Denunciante	Julia Graciano Lapa
Denunciado	Cooperativa de Ahorro y Crédito “Santa María Magdalena” LTDA N° 219 del Perú
Instancia administrativa o jurisdiccional	Sede Administrativa: Sala Especializada de Protección al Consumidor. Sede Judicial: Segundo Juzgado Civil de Ayacucho
Terceros	-
Otros	-

TABLA DE ABREVIATURAS

Abreviatura	Definición
La denunciante – la señora Graciano	Julia Graciano Lapa
El señor de la Cruz	Fortunato de la Cruz Cuba
La denunciada – la Cooperativa	Cooperativa de Ahorro y Crédito “Santa María Magdalena” LTDA N° 219 del Perú
Indecopi	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual
Comisión	Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Ica
Sala	Sala Especializada de Protección al Consumidor
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros
Código	Código de Protección al Consumidor
LPAG	Ley del Procedimiento Administrativo General
TUO de la LPAG	Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Préstamo	Préstamo N° 2007330
Resolución Presidencial de la Cooperativa	Resolución Presidencial N° 90 – 2021 – CACSMM – CA/P
Resolución de Consejo de la Cooperativa	Resolución de Consejo de Administración N° 71 – 2021 – CACSMM – CA/P
Reglamento	Reglamento del Fondo de Solidaridad
Ley General	Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros N° 26702
La Ley Coopac	Ley que Modifica la Ley 26702 y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito N° 30822
La Ley de Seguros	Ley del Contrato de Seguro N° 29946
Lineamientos	Lineamiento Sobre Protección al Consumidor (Actualización 2022)
La Constitución	Constitución Política del Perú

I. INTRODUCCIÓN

Nuestra Constitución Política ha establecido, de forma expresa, que es una obligación constitucional proteger los derechos de los consumidores. Lo que en buena cuenta, denota que la vulnerabilidad en la que se encuentran los usuarios en las relaciones de consumo, no ha pasado desapercibida.

Asimismo, se ha reconocido que hay sectores que requieren de instrumentos más especializados para proteger a los consumidores, debido a la incidencia que puede tener la materia en la esfera del usuario. Ese es el caso del sector financiero que, dentro de la regulación de Protección al Consumidor, tiene un desarrollo particular que busca afinar la protección del usuario y lograr un cuerpo normativo coherente y acorde a las normas sectoriales del área (Álvarez, 2018).

Debe precisarse, además, que la protección al consumidor financiero no se restringe a la protección de aquellos usuarios que contraten con Bancos. Ello, toda vez que se ha reconocido que existen otro tipo de proveedores que ofrecen servicios financieros, como es el caso de las Cooperativas. Las mismas tienen la facultad de ofrecerles créditos y seguros de desgravamen a sus socios, siempre que cumplan con las disposiciones aplicables.

Precisamente, el caso materia de análisis, presenta una controversia respecto a cómo y bajo qué términos es que una Cooperativa ofreció un fondo de desgravamen a la parte denunciante. Por tanto, parte del estudio implicará verificar que la denunciada haya cumplido con las disposiciones aplicables al referido servicio. Pero, adicionalmente, las circunstancias y hechos que tuvieron lugar durante el desarrollo del procedimiento, invitan a efectuar un estudio que trasciende la controversia en sí y nos invita a analizar cómo el Indecopi está resolviendo los casos que tramita.

Cuando finalizó el procedimiento de primera instancia, la Cooperativa presentó un recurso de apelación contra la decisión emitida por la Comisión y, además, interpuso una demanda en sede judicial. Debido a ello, la Sala se declaró incompetente para seguir viendo la materia en aras de no ir contra el Juzgado. Se trata de una decisión atípica que amerita un análisis exhaustivo, con el fin de determinar si, efectivamente, la autoridad administrativa no tenía competencia o si, por el contrario, existían mecanismos que le permitían tutelar los intereses de la denunciante.

II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES

A. SOBRE LA CONTROVERSIA Y LAS PARTES INVOLUCRADAS

a.1 ¿De qué trata el expediente?

1. El expediente materia de análisis, contiene el procedimiento iniciado por la señora Graciano contra la Cooperativa Santa María, por una presunta infracción al Código de Protección y Defensa del Consumidor.
2. En específico, la señora Graciano denunció que la Cooperativa Santa María se negó, indebidamente, a activar la cobertura de fondo de desgravamen tras el fallecimiento de su esposo, el señor De La Cruz. Alegó que la entidad denunciada no justificó debidamente su negativa y solo apoyó su respuesta en la aplicación de una cláusula del reglamento interno, cuyo contenido era vejatorio al estar en contra de las normas aplicables a los seguros de desgravamen.
3. Pese a que, terminando de efectuar el debido análisis, se puede concluir que la Cooperativa es infractora, la Sala no emitió una resolución pronunciándose sobre el fondo del caso. Ello, toda vez que durante el trámite del procedimiento administrativo, la parte denunciada interpuso una demanda en sede judicial para requerir el pago de la deuda que tenía la señora Graciano.
4. Al tomar conocimiento de dicho proceso, la autoridad administrativa optó por declarar que era incompetente para pronunciarse sobre la materia y, en consecuencia, declaró la improcedencia de la denuncia de la señora Graciano.

a.2 ¿Quiénes son las partes del procedimiento?

5. El objetivo de desarrollar este acápite, es que el lector pueda verificar que no existió ningún tipo de vicio que haya afectado la participación de los agentes involucrados en el presente procedimiento. Ello, pese a las condiciones particulares que rodea a cada una de las partes, como se expone a continuación:

6. La señora Graciano Lapa: Se trata de la parte denunciante del procedimiento materia de análisis. En este caso, se debe tener en cuenta que la señora Graciano no firmó el contrato mediante el que se otorgó el préstamo. Por lo tanto, es importante desarrollar por qué es que sí contó con legitimidad para obrar activa en el procedimiento.
7. El Código establece en su artículo IV inciso 1 que el consumidor o consumidora, es la persona natural que puede adquirir, utilizar o disfrutar como destinatario final productos o servicios, en beneficio propio o de su grupo familiar (entre otros). Asimismo, mediante sus Lineamientos, la autoridad administrativa ha confirmado que la relación de consumo no se restringe a la relación contractual que puede haber entre dos partes. Ello, toda vez que la vocación de las normas de protección al consumidor, es la de otorgar una especial protección a los consumidores que disfrutan o se benefician con el producto o servicio, incluso si no han sido quienes lo hayan contratado (2022).
8. Esto va acorde a una perspectiva que considera los diferentes rubros comerciales y su objetivo, a efectos de determinar quien ostenta la calidad de consumidor y como se termina estableciendo el vínculo con el proveedor. Por ende, si lo aterrizamos al presente caso, se puede verificar que el servicio es, específicamente, un “fondo de desgravamen”.
9. Sin perjuicio de profundizar en la materia más adelante, la misma Cooperativa ha establecido que debe entenderse por fondo de desgravamen al “*beneficio que cubre el crédito de un socio en caso no pueda cumplir con sus obligaciones ya sea por muerte natural o accidente (...)*” (2023). En ese sentido, se puede verificar que en el supuesto en el que el socio falleciese, el fondo de desgravamen se activará para extinguir la deuda. Situación que beneficiará a sus parientes, quienes ya no tendrán la carga de continuar con el pago al que se verían obligados.
10. Debido a ello, considerando que son los parientes sobrevivientes los que se beneficiarán con la activación del servicio, es que podemos determinar que

ellos son los consumidores finales y, por tanto, tienen legitimidad para interponer un reclamo o una denuncia si el servicio no opera de forma idónea.

11. Por tanto, la señora Graciano, al ser la beneficiaria del fondo de desgravamen comercializado por la cooperativa, ostenta la calidad de consumidora final y, por eso, es que tiene plena legitimidad para obrar activa.
12. La Cooperativa: Se trata de la parte denunciada en el presente procedimiento. Ahora, si bien es cierto que debido a su condición como prestadora del servicio “fondo de desgravamen” es que sí es posible de ser denunciada, primero corresponde determinar si tenía la facultad de comercializar dicho servicio.
13. Puede que al lector le cause intriga entender el por qué se cuestiona la facultad de la Cooperativa para comercializar un fondo de desgravamen. Pues bien, ello se debe a que la SBS ya ha determinado que no todas las cooperativas de ahorro y crédito (en adelante, Coopac) tienen la facultad de ofrecer este servicio. De hecho, el numeral 3 de la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley Coopac, determinó que solo hay dos niveles de cooperativas que pueden constituir patrimonios autónomos de seguro de crédito para establecer coberturas, estas son las Coopac de nivel 1 y 2.
14. Cabe precisar que, según lo dispuesto en la norma citada previamente, se constituye un patrimonio autónomo por lo siguiente: *“para establecer coberturas o fondos de contingencia, previa autorización de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; así como constituir patrimonios autónomos de carácter asistencial con el objeto de cubrir los gastos de sepelio, a favor de sus socios(...)”*. A su vez, la norma precisa que una Coopac adquiere el nivel 2 cuando tiene un monto total de activos mayor a 600 unidades UIT y hasta 65,000 UIT, mientras que las de nivel 3 tienen un monto total de activos mayor a 65,000 UIT.
15. En este caso, la misma plataforma de la SBS ha confirmado que la Cooperativa denunciada, tiene el nivel 3 como figura en la imagen:

N°	COOPAC	RUC	NIVEL MODULAR Ley 30822	N° DE REGISTRO	FECHA DE ACEPTACIÓN	NIVEL DE OPERACIONES
1	COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO PACIFICO	20111065013	3	00001-2019-REG.COOPAC-SBS	07/02/2019	2
2	COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO ABACO	20101091083	3	00002-2019-REG.COOPAC-SBS	07/02/2019	2
3	COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO SAN MARTIN DE PORRES LTDA.	20146809341	3	00004-2019-REG.COOPAC-SBS	07/02/2019	2
4	COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO SANTA MARIA MAGDALENA LTDA. N° 219 DEL PERU	20129258323	3	00012-2019-REG.COOPAC-SBS	07/02/2019	2
5	COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO SAN CRISTOBAL DE HUAMANGA LTDA.	20129175975	3	00027-2019-REG.COOPAC-SBS	07/02/2019	2

16. Por ende, la Cooperativa denunciada sí estaba facultada a ofrecer un “fondo de desgravamen” para cubrir los siniestros de incapacidad permanente o gastos de sepelio. Debido a ello se puede concluir que, así como obtuvo la facultad de ofrecer dicho servicio, también es posible de ser denunciada ante el Indecopi, en el supuesto de que surgiese una controversia que cuestione cómo ejecuta dicho ofrecimiento ante los consumidores.

B. POSICIÓN DE LAS PARTES

b.2 Fundamentos de la parte denunciante

17. El 15 de octubre del 2021, la señora Graciano presentó un escrito para interponer una denuncia contra la cooperativa presentando los siguientes argumentos:

- En mayo del 2018, ella y su esposo, el señor de la Cruz, solicitaron un préstamo, el cual fue aprobado y otorgado con el N° 2007330 por el monto de S/ 150 000.00.
- Dicho préstamo fue reprogramado el 4 de diciembre del 2020, debido a las dificultades de pago que se les generaron como consecuencia de la llegada de la pandemia. Precisó que, pese a las dificultades que enfrentaron, cumplieron con el pago de las cuotas según el cronograma.
- El 19 de abril del 2021, su esposo, el señor de la Cruz, falleció tras contraer el Covid-19.
- Debido a que tenía pendiente el pago del importe de S/ 75 541.80 y, bajo las consideraciones en las que se efectuó el préstamo, solicitó que se activara el fondo de desgravamen para que se extinguiera la deuda.
- La Cooperativa le informó del rechazo su solicitud, mediante una Resolución Presidencial del 20 de mayo de 2021. Argumentó que la

activación del fondo de desgravamen no era factible, en aplicación del artículo 27 del reglamento de Fondo de Solidaridad.

- La señora Graciano alegó que dicha disposición era contraria a las normas que regulan los seguros. Específicamente, resultaba contraria a la Resolución de Superintendencia SBS Nro. 3198-2013 y que en ningún momento habían dejado de pagar el fondo de desgravamen.
- Asimismo, precisó que debía hacerse una distinción entre la condición de socio que su difunto esposo tenía en la Cooperativa, y la condición de deudor que adquirió tras solicitar el préstamo controvertido. Siendo que el pago de las cuotas por cada condición, tenía una naturaleza diferente.

b.3 Fundamentos de la parte denunciada

18. El 9 de noviembre del 2021, la Cooperativa presentó un escrito absolviendo la denuncia que fue interpuesta en su contra, con los siguientes fundamentos:

- La solicitud presentada por la señora Graciano fue denegada, toda vez que no cumplía con los requisitos exigidos por su reglamento. Preciso que la justificación fue expuesta mediante la Resolución Presidencial y ratificada mediante la Resolución de Consejo.
- Asimismo, indicó que Indecopi no tenía competencia sobre la materia, pues la vía administrativa ya había sido agotada en el procedimiento seguido ante la misma cooperativa.

19. Asimismo, el 13 de abril de 2022, la denunciada presentó un escrito indicando lo siguiente:

- La Cooperativa cumplía con realizar sus funciones en cumplimiento de la Ley de Cooperativas y su Reglamento. Siendo que, su estatuto estableció de forma expresa que los socios aceptaban cumplir con todas las normas del estatuto, los reglamentos internos, así como cumplir puntualmente con las obligaciones de índole económica y social.
- En ese sentido, el artículo 27 de su Reglamento Interno estipuló de forma expresa que *“el saldo de préstamos será cancelado automáticamente con*

afectación del Fondo de Desgravamen, siempre y cuando el socio esté cumpliendo puntualmente con pagar sus cuotas según el Plan de Pagos y no tenga un retraso mayor a 8 días en promedio en sus pagos mensuales”.

- Por ende, era incorrecto que la denunciante alegara la contratación de un seguro de desgravamen, pues lo que se les ofrecía era un beneficio de desgravamen que se activaría siempre y cuando cumpliesen con los requisitos exigidos por el Reglamento.
- Además de todo ello, no debía perderse de vista que el señor de la Cruz manifestó que sí había sido instruido de las disposiciones contenidas en el estatuto, el reglamento de créditos y el reglamento de fondo de solidaridad, como constaba en la declaración jurada del 4 de mayo del 2018 suscrita por el mismo.
- Tras evaluar el caso particular de la señora Graciano, confirmaron que tenían un retraso de pago mayor a ocho (8) días a la fecha de fallecimiento del señor de la Cruz. De forma más específica y haciendo los cálculos de los días de retraso y las cuotas pagadas, el extinto socio tenía un promedio de 22 días de retraso.
- Por lo tanto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 de su Reglamento de Fondo de Solidaridad sí estaba plenamente facultada de rechazar la solicitud de la señora Graciano.

C. TRÁMITE PROCEDIMENTAL

c.1 Primera Instancia: Resolución N° 066-2022/INDECOPI-ICA

20. Mediante Resolución 0608-2021/ST-INDECOPI-ICA de fecha 26 de octubre de 2021, la Comisión admitió a trámite la denuncia interpuesta por la señora Graciano, imputando la infracción denunciada, como una presunta vulneración del artículo 19 del Código, por negarse, indebidamente, a hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen para cancelar el Préstamo N° 2007330.
21. El 6 de abril del 2022, la Secretaría Técnica de la Comisión emitió el Informe Final de Instrucción N° 022-2022-ST/INDECOPI-ICA, recomendado a la Comisión declarar fundada la denuncia interpuesta por la señora Graciano y, adicionalmente, sancionar a la Cooperativa con una multa de 3 UIT. Ello, en

tanto la Secretaría Técnica consideró que la Cooperativa no había cumplido con presentar un medio probatorio que acreditase que el reglamento en el que justificaban su decisión, hubiese sido puesto en conocimiento de su difunto esposo en el momento que contrató el servicio.

22. Tras otorgarle a las partes el tiempo pertinente para presentar sus observaciones al Informe Final de Instrucción, el 22 de abril del 2022 la Comisión emitió la Resolución N° 066-2022/INDECOPI-ICA, en la que concluyó lo siguiente:

- Los trámites administrativos seguidos de forma interina en la Cooperativa, no podían impedir ni limitar el derecho de la señora Graciano de interponer una denuncia ante el Indecopi. Ello, pues las resoluciones emitidas por la parte denunciada, no constituían ninguna causal de suspensión y/o improcedencia.
- La Cooperativa aportó como medio probatorio una declaración jurada del 4 de mayo, mediante la que se pudo verificar que el señor de la Cruz fue instruido sobre el contenido del Reglamento del Fondo de Solidaridad. No obstante, la referida prueba solo acreditaba que se había instruido al consumidor sobre el contenido del Reglamento, más no que se le hubiese entregado una copia que asegurara que si tomó conocimiento de la cláusula controvertida.
- Dicha omisión se vio agravada por la afirmación de la denunciante, respecto a que el artículo 27 del Reglamento, era una disposición que no había sido pactada de forma previa a la contratación del préstamo materia de denuncia.
- Por todas esas consideraciones, resolvió declarar fundada la denuncia interpuesta contra la Cooperativa, al verificar que había vulnerado el artículo 19° del Código. Asimismo, ordenó como medida correctiva reparadora que la denunciada active el fondo de desgravamen y sancionó a la entidad con una multa de 3 UIT.

23. Para desarrollar de forma plena el desarrollo de esta investigación, debe precisarse que la Cooperativa fue notificada con esta resolución el 9 de mayo de 2022.
24. El 12 de mayo del 2022, la señora Graciano presentó un escrito ante la Comisión, informándole que el 22 de abril de 2022 recibió una notificación de un “Mandato Ejecutivo” del 2do Juzgado Civil de Ayacucho. Siendo la notificación, el traslado de una demanda de ejecución de garantía, interpuesta por la Cooperativa.
25. En adición, el 24 de mayo de 2022 la parte denunciada presentó un recurso de apelación contra la resolución emitida por la Comisión reiterando los argumentos vertidos en su escrito de defensa. El cual fue aceptado por la primera instancia el 7 de junio de 2022.

c.2 Segunda instancia: Resolución N° 0501-2023/SPC-INDECOPI

26. Mediante el Proveído 1 del 10 de octubre de 2022, la Sala inició el trámite del procedimiento en segunda instancia.
27. El 9 de noviembre de 2022, la señora Graciano presentó un escrito mediante el que ratificó los argumentos vertidos en su denuncia. Asimismo, la denunciante presentó un escrito el 23 de enero de 2023, comunicándole a la Sala que el 2do Juzgado Civil de Ayacucho le había notificado con la orden de remate en virtud de la hipoteca que mantenía con la Cooperativa.
28. La Sala emitió la Resolución 0501-2023/SPC-INDECOPI el 22 de febrero del 2023, mediante la que resolvió declarar lo siguiente:

“Revocar la Resolución 066-2022/INDECOPI-ICA del 22 de abril del 2022, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por la señora [Graciano] contra la Cooperativa (...); y, en consecuencia, se declara improcedente la misma, por presunta infracción del artículo 19° [del Código], respecto de la imputación referida a que se habría negado a hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen, al verificarse que la autoridad

administrativa no resulta competente para conocer dicha conducta, al devenir en una causa expuesta en la vía judicial.(...)” (subrayado propio)

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

A. CUESTIÓN PREVIA: MARCO TEÓRICO

a.1 Marco teórico

29. Con el fin de efectuar un análisis concienzudo del caso elegido, es necesario repasar algunos conceptos y figuras jurídicas, con el fin de establecer de forma clara el enfoque y dirección que va a tomar el presente informe.

Sobre la Protección al Consumidor

30. El artículo 65 de nuestra Constitución, establece de forma expresa que es deber del Estado defender el interés de los consumidores y usuarios. Precisamente, debido a que la tutela a los consumidores tiene su origen en un precepto constitucional, es que el ordenamiento creó toda una serie de normas jurídicas que reconocen y tutelan los derechos de los usuarios, que se encuentran consolidadas en el Código de Protección al Consumidor.

31. Debe precisarse que esta necesidad de protección, no solo ha sido considerada en nuestra legislación interna, sino que, la necesidad de tutelar a los consumidores ha sido reconocida internacionalmente y recogida por las Naciones Unidas. De hecho, la Asamblea General adoptó las guías de protección al consumidor por primera vez en 1985 mediante su resolución 39/248 (2016), lo que da buena cuenta de la antigüedad desde la que se ha tomado conciencia sobre la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los usuarios frente a los proveedores.

32. En ese sentido, debe incidirse en la razón por la que los consumidores se encuentran en esta situación de vulnerabilidad. Pues bien, Carbonell señala que los consumidores, al ser el último eslabón de la cadena de producción se han visto “*restringidos, minimizados y obviados muchas veces por los proveedores*” (2015)

33. La posición del consumidor en las transacciones comerciales como *último eslabón de la cadena de producción*, se debe a que tenemos un régimen económico social de mercado. Como establece el artículo 58 de nuestra Constitución "*La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. (...)*". Se trata de un régimen donde otros agentes (proveedores) tienen una posición más predominante.
34. Al respecto Carbonell sostiene que, bajo este modelo económico, el Estado tiene la función de impulsar y regular el ejercicio de la iniciativa privada, sobre todo considerando que tres de los cinco criterios básicos que rigen este tipo de sistema son la: seguridad, libertad y mercado abierto.(2015)
35. Ello implica reconocer que, en ejercicio de su libertad, los proveedores de productos y servicios, pueden recurrir a diferentes herramientas y estrategias que les permita hacer prosperar sus negocios. Siendo que dicha facilidad la obtienen del conocimiento de su rubro comercial, tienen una ventaja sobre los usuarios que no poseen ese mismo conocimiento. Por lo tanto, existe el riesgo de que, aprovechando esa ventaja, se perjudique a los usuarios.
36. Es en ese sentido que autores como Jiménez, sostienen que con el fin de que tanto el Estado como la libertad económica de los agentes, puedan coexistir pacíficamente bajo este régimen, deben hacerlo en el marco de la cooperación (2016). Lo que, de forma coloquial, puede traducirse en entender que *mi derecho termina cuando comienza el derecho del otro*.
37. Todo ese desarrollo es importante, pues permite especificar que si bien los agentes tienen libertad de participar en el mercado y luchar por posicionarse como el preferido por los consumidores, deben hacerlo *jugando limpio*, respetando garantías mínimas y no abusando de su posición de poder al tener más información que los consumidores.
38. En adición, coincidimos con Maraví cuando especifica que existen tres pilares importantes que se deben tomar en cuenta cuando hablamos de la Protección al Consumidor: información, idoneidad y no discriminación (2013). Con el fin

de circunscribir la investigación al caso en particular, solo se desarrollará el contenido del deber de idoneidad.

Sobre el deber de Idoneidad

39. El artículo 18 del Código, establece que la idoneidad es:

“(...) la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso. La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado (...).”

40. Asimismo, la Sala ha especificado en sus últimos pronunciamientos que la lectura del artículo 18° debe hacerse de forma conjunta al artículo 19°, pues esta disposición establece que los proveedores tienen la obligación de prestar los servicios o entregar los productos al usuario, de conformidad a las condiciones ofrecidas. Asimismo, la autoridad especificó que la oferta se desprende de la naturaleza del servicio o producto, así como de la información que haya sido suministrada por el proveedor. (0001-2024/SPC-INDECOPI)

41. De la lectura de dicha cita, se desprende que son los mismos proveedores los que, mediante la información que decidan brindar, establecen cuál debe ser el parámetro con el que se debe medir la expectativa de los consumidores, respecto de los servicios o productos que oferten.

42. Autores como Aldana (2013) y Northcote (2013) confirman la interpretación planteada del deber de idoneidad, pues precisan que es la obligación que recae sobre el proveedor, de cumplir con lo ofrecido al consumidor. Dicho de otra forma, *si la idoneidad y calidad del producto falla, el proveedor responde.* (Aldana, 2013).

43. Este hecho fáctico ha sido tomado en cuenta por la norma y, por tanto, acatada por la autoridad. Pues como bien sostuvo Maraví, con el fin de que se pueda validar la idoneidad de un producto o servicio, debe compararse el mismo con las *garantías* ofrecidas por el proveedor (2013). Siendo que, específicamente, la figura nominada como “garantía” ha sido tomada en cuenta y desarrollada en el Código.

44. El artículo 20 del cuerpo normativo señalado en el párrafo precedente, efectúa una división entre tres tipos de garantías: legal, expresa e implícita. Sus diferencias radican en lo siguiente:

- Garantía Legal: Estamos ante este tipo de garantía, cuando la ley determina de forma expresa las condiciones que debe cumplir un producto o servicio en específico, siendo obligatorio acatar lo dispuesto normativamente. Un buen ejemplo de este tipo de garantía ha sido expuesto en la Resolución 0026-2024/SPC-INDECOPI, en la que la Sala estipula que en el Reglamento de Tarjetas de Crédito y Débito, aprobado mediante la Resolución SBS 6523-2013, hay disposiciones referidas a las medidas de seguridad que son de obligatorio cumplimiento para las entidades financieras. Es debido a un incumplimiento de estas medidas, que el Banco Scotiabank fue sancionado por vulnerar el deber de idoneidad al no haber cumplido con la garantía legal a la que estaba obligado como entidad financiera.

- Garantía Expresa: Estamos ante este tipo de garantía, cuando es el proveedor quien le comunica al consumidor, cuales son los términos y condiciones aplicables al servicio o producto que oferta. La norma especifica que esa información puede estar en cualquier medio, como puede ser el comprobante de pago, el rotulado, la publicidad, etc. Al respecto, la Sala ya ha reconocido que existen supuestos en los que los proveedores incumplen sus propios ofrecimientos. En la Resolución 0276-2024/SPC-INDECOPI, se resolvió que el Banco de Crédito del Perú había vulnerado el deber de idoneidad al no haber respetado los términos que le ofreció a la denunciante en su documento “Solicitud de Transferencia del

Exterior”. Por ende, hicieron incidencia sobre la importancia de que los proveedores respeten sus ofrecimientos, toda vez que resultan esenciales en la preferencia que les dan los consumidores.

- Garantía Implícita: Estamos ante este tipo de garantía, cuando no hay una ley que establezca condiciones mínimas y el proveedor no ha efectuado un ofrecimiento expreso de términos y condiciones en las que un producto o servicio debe brindarse. En ese sentido, serán los usos y costumbres, además de otros aspectos que rodean el producto o servicio en particular, los que marcarán la pauta de lo que puede ser esperado por el consumidor. La Resolución 0566-2024/SPC-INDECOPI establece un claro ejemplo de cómo opera ello. En dicho caso, se determinó que el Banco de Crédito del Perú había vulnerado el deber de idoneidad al no atender una carta remitida por la parte denunciante, debido a que en aplicación de la garantía implícita se entiende que todo consumidor tiene la expectativa de que sus solicitudes de gestión, no solo van a ser recibidas por la entidad financiera, sino que también van a ser tramitadas por la misma. Dicha exigencia no está en la ley ni en ningún ofrecimiento de la entidad, pero se desprende tácitamente por la naturaleza del servicio.

45. Considerando todo lo explicado en este apartado, ha quedado establecido que si bien el deber de idoneidad puede parecer muy amplio, lo cierto es que el mismo debe analizarse y aplicarse en cada caso, considerando el tipo de garantía que corresponda. De esa forma, se puede determinar con más precisión cual es la expectativa del consumidor en cada caso.

46. Asimismo, el segundo criterio determinante para poder analizar de forma más específica si un producto o servicio es idóneo, es circunscribirlo al sector económico donde se haya originado la controversia. Pues, considerando la cantidad de rubros comerciales que se desarrollan en el país y que la Protección al Consumidor, es transversal a todas estas, se vuelve necesario conocer el mercado en particular para que el análisis refleje la realidad. Bajo ese orden de ideas, se debe enmarcar el estudio al sector en el que se desarrolló la controversia.

Sobre las Cooperativas

47. En este caso la parte denunciada fue una Cooperativa que, en ejercicio de sus facultades, le otorgó un préstamo al señor de la Cruz y, junto al crédito, también le otorgó un fondo de desgravamen. La controversia recae en la negativa a activar el referido fondo, tras el fallecimiento del señor de la Cruz.
48. Debe precisarse que no se trata de cualquier cooperativa, pues la misma nominación específica que se trata de una cooperativa de ahorro y crédito¹ y, según Woccu citado por Martín, Peters & Otros, las cooperativas de ahorro y crédito son organizaciones propiedad de los miembros afiliados, cuya finalidad es la de promover ahorros, usar fondos y prestar otros servicios afines a sus afiliados y respectivas familias (2012).
49. Los mismos autores también citan de forma expresa una definición aportada por la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú – Fenacrep² en la que se concluye que “*las cooperativas de ahorro y crédito son instituciones financieras cooperativas*” (2012) que existe con el fin último de ofrecerle seguridad en operaciones financieras a sus miembros y sus allegados.
50. Como podemos identificar, en las definiciones propuestas se resalta que lo que caracteriza a la cooperativa, es que pone sus recursos a disposición de sus miembros. Se trata de la característica que la ha hecho distintiva, pues su creación se debió a la necesidad que surgió entre personas de escasos recursos, de asociarse voluntariamente con el fin de formar una organización mercantil (Oficina Internacional del Trabajo, 1971) para proteger de forma colectiva, sus intereses económicos.
51. Ahora bien, debemos reconocer que nuestro sistema financiero tiene diferentes tipos de entidades que ofrecen prestaciones similares a los de las

¹ Como se ha especificado en la presentación del informe, se trata de la Cooperativa de Ahorro y Crédito “Santa María Magdalena” LTDA N° 219 del Perú.

² Que hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Coopac (el primero de enero del 2019), era la entidad que supervisaba las coopac.

cooperativas. Por ende, con el apoyo del portal web de la SBS³ y la Sala Educativa de Economía del Banco Central de Reserva del Perú⁴, se presenta un cuadro comparativo para distinguirlo de otras entidades financieras que son igual de conocidas: el Banco y la Caja:

<u>Coopac</u>	<u>Banco</u>	<u>Caja</u>
Captan el ahorro de sus socios. Se encuentran conformadas por personas que buscan autosatisfacer sus necesidades de ahorro y crédito.	Sociedad Anónima cuyo fin principal es el control y administración del dinero.	Por lo general, se trata de sociedades limitadas, cuyo fin es el control y administración del dinero.
Son entidades sin propósito de lucro y con valores cooperativos.	Son entidades con fines de lucro	Son entidades con fines de lucro pero con un fin social
No captan recursos públicos	Captan recursos públicos	Captan recursos públicos
Reguladas por la SBS	Regulados por la SBS	Reguladas por la SBS

52. Debe precisarse que si bien en el cuadro se afirmó que las coopac no captan recursos públicos, lo cierto es que se ha reconocido que sí existen cooperativas que pueden captar recursos del público. No obstante, dichas entidades no son reguladas por la SBS y, en ese sentido, no requieren mayor desarrollo en la presente investigación.

53. A la fecha ya no existe duda respecto a la incorporación de las coopac al sistema financiero, sobre todo considerando que desde el 2019 se confirmó que están bajo la regulación de la SBS. Precisamente por ello, es que mediante la Resolución SBS N° 480-2019 es que estas entidades están autorizadas a

³ La última visita al Portal se efectuó el 16 de julio del 2024.

⁴ ídem

otorgar créditos y, de cumplir con lo requerido para ser de nivel 2 o 3, están autorizadas a constituir patrimonios autónomos de seguro de crédito⁵.

54. La Resolución SBS N° 1308-2019 es una norma esencial para el presente caso. Ello, debido a que es la disposición mediante la que se determinó qué parámetros debe cumplir una coopac para poder constituir un patrimonio autónomo de seguro de crédito. Siendo que en el inciso 10 del artículo 20, especificó de forma expresa que dichos patrimonios deben constituirse “*de conformidad con las normas que emita la Superintendencia*”.

55. Dicha resolución, en el inciso 13 del artículo 2 especifica que el mencionado patrimonio autónomo de seguro de crédito es un “*patrimonio independiente y distinto del patrimonio de la COOPAC, que se constituye con la finalidad de cubrir el saldo insoluto de la deuda asumida por el socio frente a una COOPAC, en caso de su fallecimiento o invalidez total y permanente*” (subrayado propio).

56. La nominación y definición que nos alcanza la norma, nos lleva a concluir preliminarmente que el patrimonio autónomo de seguro de crédito, es una suerte de seguro de desgravamen, cuyo fin es que se cubra la deuda asumida por cualquier socio ante dos tipos de siniestros: la muerte o la invalidez. Por lo tanto, corresponde desarrollar cuándo estamos ante un seguro, con el fin de determinar si son semejantes o se trata de figuras distintas.

Sobre los Seguros de Desgravamen

57. En el Portal Web de la SBS⁶, se indica de forma expresa que un seguro de desgravamen es aquel que “*cubre el pago de la deuda contraída con una entidad del sistema financiero, en caso de fallecimiento o invalidez total y permanente. Con ello, los herederos del asegurado se verán liberados de la obligación de pago del crédito.*” Asimismo, se asevera que este tipo de seguro no es obligatorio y que es un seguro de vida, toda vez que su finalidad no es la de cubrir el patrimonio.

⁵ Revisar párrafos 12 a 16 para más detalle.

⁶ La última visita al Portal se efectuó el 16 de julio del 2024

58. Ahora bien, considerando lo dispuesto en el párrafo 49, corresponde determinar si es factible concluir que el patrimonio autónomo de seguro de crédito es un seguro de desgravamen, considerando los conceptos indicados en las normas correspondientes:

<u>Patrimonio Autónomo de Seguro de Crédito</u>	<u>Seguro de Desgravamen</u>
<i>(...) se constituye con la finalidad de cubrir el saldo (...), <u>en caso de su fallecimiento o invalidez total y permanente (...)</u></i>	<i>(...) cubre el pago de la deuda contraída con una entidad del sistema financiero, <u>en caso de fallecimiento o invalidez total y permanente (...)</u></i>

59. Considerando la exactitud del contenido de ambos conceptos, podemos llegar a la conclusión de que el patrimonio autónomo de seguro de crédito, es una figura que le permite a las coopac ofrecer un seguro de desgravamen a sus socios. Lo que se resume en que ambos productos son iguales, pero distribuidos por proveedores de naturaleza distinta.

60. Considerando que la Ley de Seguros establece en el artículo I del Título I que su contenido “(...) se aplica a todas las clases de seguro y tiene carácter imperativo (...)” y siendo que ya concluimos que estamos ante una clase de seguro, podemos afirmar que las normas que regulan los seguros de desgravamen, también regulan a los seguros ofrecidos por las coopac. Por lo tanto, corresponde que se desarrolle en ese sentido la materia.

61. La SBS publicó una Guía Práctica Sobre Seguros Para Vivir Seguros en la que determina de forma clara que, la razón de ser de la figura “seguro” recae en darle al ciudadano un instrumento de apoyo para prever, o anteponerse, a riesgos a los que se encuentra expuesto. El referido documento, también precisa que por riesgo debe entenderse a “(...) la posibilidad de sufrir una pérdida o daño, para la que no se está preparado (...)”.

62. Esta preocupación por los referidos riesgos y la búsqueda de herramientas que le permita a los sujetos a anteponerse al peligro, no es un producto moderno

ni reciente. De hecho, Claros hace un excelente recuento sobre los primeros vestigios de esta práctica, encontrando un primer hallazgo en el “Código de Hamurabi” que sí contenía disposiciones dirigidas a prevenir la pérdida de mercancías y la pérdida humana, estableciendo indemnizaciones para las esposas y los hijos, si acaso fallecía el padre. (2019)

63. Con el paso del tiempo, esta herramienta ha ido perfilándose cada vez más. No solo con la evolución y surgimiento de una variedad de seguros que se adecuan a las diferentes áreas de la vida de las personas, sino también, con la implementación de regulación para evitar que se desvirtúe el propósito de este instrumento. Siendo que por un lado la SBS es la institución que a la fecha goza de competencia para regular esta materia y, por otro lado, Indecopi es el ente que tiene la facultad de sancionar a los proveedores de este servicio si no respetan los acuerdos ofrecidos a los consumidores.
64. Cuando empezamos a desarrollar el Marco Teórico, se llegó a la irrefutable conclusión de que era indispensable determinar el sector comercial en el que se desarrolló la controversia. Ello, con el objetivo de establecer y poder determinar de forma más precisa bajo que parámetros debe efectuarse el análisis del caso.
65. Pues bien, considerando todo lo expuesto en el acápite de coopac y que según lo dispuesto por Sumar y Guevara, para que una entidad sea considerada financiera, debe tener como “*actividad principal la prestación del servicio de intermediación financiera, entendida, [a su vez], como la labor de captación y colocación de recursos dinerarios*” (2018). Ha quedado de manifiesto que estamos en un caso donde el proveedor – la Cooperativa denunciada – es una entidad financiera como tal.
66. En ese sentido, podemos afirmar que la parte denunciante – la señora Graciano – ostenta la calidad de *consumidora financiera*. Se trata de una figura considerablemente reciente, que ha tenido un desarrollo más especializado dentro de la Protección al Consumidor, debido a las particularidades del sector. Por lo tanto, corresponde hacer incidencia en dicha clasificación, en el próximo acápite.

Sobre el Consumidor Financiero

67. El Indecopi publicó un Anuario de Estadísticas Institucionales, correspondiente al periodo 2022. En el referido documento, se recoge información respecto a la cantidad de denuncias interpuestas por los consumidores, además de clasificar las mismas por materia. Se trata de una herramienta útil que nos permite identificar que, solo en el 2022, La Sala resolvió 1048 casos relacionados a servicios financieros y 229 casos relacionados a seguros.

5.4 SPC – APELACIONES RESUELTAS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL PROVEEDOR DENUNCIADO, ENERO - DICIEMBRE 2022

N°	Actividad económica	Ene-22	Feb-22	Mar-22	Abr-22	May-22	Jun-22	Jul-22	Ago-22	Sep-22	Oct-22	Nov-22	Dic-22	Total	%
1	Sistema financiero	75	78	94	69	89	79	64	89	74	102	125	110	1 048	57,17
2	Seguros	9	13	13	28	18	20	15	13	15	20	39	26	229	12,49

68. Al respecto, el lector puede verificar en la imagen que se presenta, que dicha cantidad corresponde a más del 50% del total de casos resueltos por la autoridad administrativa. Siendo que es atribuible el 57.17% a los casos que versan sobre el Sistema Financiero, y 12.49% a los casos que versan sobre Seguros.

69. Se trata del reflejo de algo que ya ha ido aconteciendo desde hace ya un tiempo. Pues como señaló Combe, históricamente, la mayor parte de las denuncias que se han presentado ante el Indecopi a lo largo del tiempo, han sido sobre materia financiera debido a “(...) *la complejidad de los diversos productos y servicios ofrecidos por las entidades del sector, de la escasa, dispersa o poco accesible información disponible respecto a dichos productos o servicios y de la, a veces, no siempre diligente masa de consumidores que valoraba únicamente las bondades del producto sin informarse de sus desventajas (...)*” (2010).

70. Quinteros (2018), a su vez, concluyó que debido a que los servicios financieros son considerados de interés económico general y tienen una alta incidencia en la esfera de los ciudadanos, estos cuentan con hasta tres niveles de protección:

(i) El primero está estrictamente relacionado a la vigilancia sistémica del sector financiero, y de adopción de políticas públicas macro prudenciales. Es decir, la adopción de medidas dirigidas a prevenir los riesgos derivados del sector financiero y que podrían afectar todo el sistema en conjunto.

(ii) El segundo nivel, a diferencia del primero, tiene un tenor microeconómico. Entonces, ya no se focaliza en políticas de carácter general ni ve el sistema de forma conjunta, sino que, se circunscribe al ámbito de actuación de la SBS que actúa cuando tiene el objetivo de preservar la solidez económica y financiera de las entidades del sector.

(iii) Finalmente, el tercer nivel es aún más específico que los dos anteriores, siendo que se centra en el individuo como tal, y lo protege frente a la vulneración de alguno de sus derechos en este ámbito. En ese sentido, el autor concluye que la actuación del Indecopi se encuentra en este nivel de protección.

71. La asimetría informativa es transversal a todas las operaciones de consumo. No obstante, en el sector financiero, esta se ve agravada por la incidencia de la materia en la esfera de los consumidores y el nivel de tecnicismo del sector. Por lo tanto, sí amerita que se aborde de forma mucho más especializada y tenga disposiciones particulares, pues, como reflexionó Álvarez las reglas de juego deben ser claras, en aras de *“(...) mantener el equilibrio entre la solvencia de las entidades financieras y el respeto de los derechos de los consumidores (...)”* (2017).

72. Por supuesto, las entidades financieras ofrecen una amplia variedad de productos y servicios, siendo que resultaría insostenible para la presente investigación desarrollar cada uno de ellos. Teniendo en cuenta que, en el presente caso, la controversia surge por la no activación de un fondo de desgravamen que, como ya se ha concluido se trata de un seguro de desgravamen, corresponde que el caso sea analizado bajo las normas aplicables al sector financiero y, de forma más específica, los seguros.

B. DELIMITACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

73. Tras el estudio del expediente seleccionado y, considerando los aspectos más importantes del mismo, se plantearon y se desarrollarán los dos siguientes problemas.

b.1 ¿La Comisión efectuó una debida imputación contra la parte denunciante al calificar la conducta por presunta infracción al deber de idoneidad?

74. El análisis se enfocará, específicamente, en la resolución de imputación de cargos emitida por la Comisión. Ello, en tanto es a través de dicho acto administrativo, que se determinó la presunta infracción y planteó la pauta de cómo se analizaría la conducta del proveedor, en aras de emitir una decisión.

75. Seguidamente, se concluirá que la imputación efectuada por la primera instancia, no fue la adecuada en el procedimiento materia de estudio. Pues considerando los hechos del caso, correspondía que la conducta fuera imputada como una presunta vulneración del artículo 50° del Código, referida a la prohibición de aplicar cláusulas abusivas.

76. Finalmente, se efectuará el análisis de la conducta de la Cooperativa bajo la imputación propuesta en el párrafo precedente, con el fin de demostrar en la investigación que el referido proveedor sí vulneró los derechos de la señora Graciano. Dicho análisis y conclusión resulta imprescindible para abordar de forma óptima el segundo problema que se plantea.

b.2 ¿La Sala debió resolver la controversia, pese a tomar conocimiento de que fue sometida al fuero judicial de forma posterior a la interposición del procedimiento administrativo?

77. Para abordar este cuestionamiento, el análisis se centrará en la resolución emitida por la Sala. Fue en esta instancia en la que autoridad administrativa decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la materia sosteniendo que ya no contaba con competencia para analizar el caso.

78. Seguidamente, se hará un repaso sobre la razón que motivó la creación del Indecopi como un órgano constitucionalmente autónomo, para remarcar cuál es el propósito de su existencia. Adicionalmente, se hará un estudio del procedimiento administrativo sancionador y los principios en los que se respalda, para concluir que la Sala no estaba impedida, por el contrario, se encontraba obligada, a pronunciarse sobre el fondo de la materia.

79. Finalmente, se hará un análisis breve de cómo opera el Proceso Único de Ejecución y su ámbito de aplicación, para concluir que no era ni podía ser la instancia para efectuar el análisis de la conducta denunciada por la señora Graciano.

IV. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

A. ¿La Comisión efectuó una debida imputación contra la parte denunciante al calificar la conducta por presunta infracción al deber de idoneidad?

a.1 Posición

Posición de la Comisión	Posición Personal
Mediante la Resolución 0608-2021/ST-INDECOPI-ICA, la Comisión admitió a trámite la denuncia <u>interpuesta por la señora Graciano. Imputando la infracción denunciada, como una presunta vulneración del artículo 19 del Código.</u> Ello implica que la primera instancia consideró que la negativa de la denunciada, a activar el fondo de desgravamen, se trató de una vulneración del deber de idoneidad al que están obligados los proveedores.	La decisión de la autoridad administrativa de <u>calificar la conducta de la Cooperativa como una presunta infracción al artículo 19° del Código, fue errada.</u> En el presente caso, la señora Graciano expresó de forma inequívoca en su escrito de denuncia, que la razón por la que la Cooperativa se negó a activar el fondo de desgravamen, radicó en una disposición contenida en el contrato de crédito y el Reglamento interno de la entidad.

	<p>En ese sentido, la Comisión debió identificar que el análisis debía enfocarse en verificar si la justificación de la Cooperativa era válida y conforme a ley. Esto es, <u>debió comunicarle a la parte denunciada que se evaluaría si la cláusula en la que apoyó su decisión, era abusiva o no y efectuar la imputación en ese sentido.</u></p>
<p>Mediante la Resolución N° 066-2022/INDECOPI-ICA, <u>la primera instancia concluyó que la Cooperativa sí había vulnerado el artículo 19° del Código</u>, al negarse a activar el fondo de desgravamen, tras considerar que no había prueba alguna que acreditara que se había instruido al consumidor sobre el contenido del Reglamento. Consideró, además, que no se le había entregado una copia que asegurara que si tomó conocimiento de la cláusula controvertida.</p> <p>Además, ello se agravó considerando que el artículo 27 del Reglamento, era una disposición que no había sido pactada de forma previa a la contratación del préstamo materia de denuncia.</p> <p>Ordenó como medida correctiva reparadora que la denunciada active el fondo de desgravamen y sancionó a la entidad con una multa de 3 UIT.</p>	<p>Considerando que la Comisión efectuó una mala imputación, es lógico concluir <u>que su resolución también fue equivocada.</u></p> <p>Ahora bien, después de determinar que el fondo ofrecido por la Cooperativa, es un seguro de desgravamen al que, como tal, le son aplicables todas las disposiciones de la Ley de Seguros, se le puede oponer el contenido del artículo 21 del referido cuerpo normativo.</p> <p>En ese sentido, se puede concluir que el artículo 27 del Reglamento de la Cooperativa era una cláusula abusiva de ineficacia absoluta y, como tal, no podía serle opuesta a la consumidora.</p>

a.2 El deber de encauzamiento

80. El artículo 86 del TUO de la LPAG dispone que es un deber de la autoridad administrativa, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador “(...).3. *Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados (...)*”.
81. Se trata de un deber que tiene una especial relevancia en los procedimientos seguidos ante el Indecopi, toda vez que, en el artículo 10 de la Directiva Única que regula los procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI) la autoridad administrativa dispone que “(...) *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.(...)*”.
82. Por lo tanto, se trata de un procedimiento al que se apersonan usuarios sin ningún tipo de conocimiento jurídico, únicamente con el propósito de denunciar algún agravio que se haya cometido en su contra. Entonces, podemos confirmar que estamos ante una situación de mucha vulnerabilidad para el usuario que desee o ya haya interpuesto una denuncia. Pues, por su calidad de “consumidor”⁷ se encuentra en desventaja frente al proveedor por la asimetría informativa y, en calidad de “denunciante”, se encuentra en desventaja al no tener conocimiento técnico ni jurídico de la materia.
83. Todo ello nos lleva a concluir que, si bien el deber de encauzamiento es transversal y aplicable a todos los procedimientos administrativos, es esencial en los procedimientos de protección al consumidor. Resultando en que su cumplimiento debe efectuarse con el mayor cuidado posible y, asumiendo de forma cabal, la responsabilidad que aceptó la autoridad administrativa de

⁷ Considerando que en la sección el Marco Teórico se concluyó que es considerado el “último eslabón” en la cadena comercial.

tramitar procedimientos interpuestos por usuarios, que no cuentan con asistencia jurídica.

84. Ahora bien, la Sala expuso cuáles son los criterios que debe considerar la autoridad en cumplimiento de este deber. Así, en la Resolución 0132-2023/SPC-INDECOPI especificó que hay tres principios que deben ser considerados: (i) el Principio de Congruencia, siendo que la autoridad solo puede pronunciarse respecto a lo planteado por los administrados; (ii) el Principio de Impulso de Oficio, que le impone a la administración la obligación de dirigir los procedimientos y ejecutar todo acto que sea necesario para tramitarlo, sin que medie la necesidad de que alguna de las partes lo requiera; y, (iii) el Principio de Verdad Material, que le atribuye a la autoridad administrativa la responsabilidad y obligación de verificar los hechos para motivar sus decisiones.
85. Hasta el momento, parece que el deber de encauzamiento está dirigido, exclusivamente, a proteger al consumidor en su calidad de denunciante. No obstante, se trata de un deber que también protege y le ofrece garantías al proveedor en el supuesto de que sea denunciado.
86. El artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG contiene en su acápite 1.2 el Principio del debido procedimiento y, para esta sección de la investigación, es determinante la parte en la que se expresa que este principio abarca el derecho de los administrados “(...) *a refutar los cargos imputados (...)*”. Ello, va en línea con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 00156-2012-PHC/TC, donde se dispuso que para que una autoridad estatal pueda emitir un pronunciamiento, debe haber considerado como aspectos mínimos: (i) el derecho a que su pretensión sea oída; y (ii) el derecho a presentar fundamentos y pruebas que avalen su petición.
87. Considerando las normas y jurisprudencia citadas en el párrafo precedente, podemos concluir que un proveedor no va a poder ejercer de forma plena su derecho a refutar los cargos que le sean imputados, si la imputación es errada. Asimismo, no podrá ejercer su derecho a la defensa, ni aportar los medios idóneos para acreditar su posición, si la autoridad no cumple con calificar de

forma debida la denuncia del consumidor, pues no va a tener claro contra qué defenderse. En ese sentido, también termina siendo perjudicando cuando la autoridad no ejecuta de forma debida su deber de encauzar.

88. Lo mencionado en el anterior acápite cobra mayor gravedad considerando que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 del TUO de la LPAG, el acto administrativo es nulo cuando no se emite cumpliendo los requisitos de validez dispuestos en el artículo 3 del mismo cuerpo normativo.
89. En ese sentido, un error en la calificación de la conducta y su posterior imputación, perjudica a todos los agentes implicados. No solo porque no se están recogiendo de forma debida sus pretensiones o alegaciones, sino además, porque la nulidad en la que deviene el acto perjudica el Principio de Celeridad, implicando que los administrados gasten más tiempo y más recursos, por un error que la administración pudo evitar.
90. Finalmente, es importante cerrar este apartado precisando que, el que un consumidor tenga los medios para recurrir a defensa legal y opte por hacerlo, no merma la forma en la que la autoridad administrativa debe cumplir con su obligación de encauzar. La razón por la que se ha hecho hincapié en la situación de indefensión de algunos usuarios, se debe a que permite visibilizar el perjuicio y afectación que les genera una deficiencia en el encauce de sus pretensiones.

a.3 Sobre la imputación efectuada por la Comisión

91. Como se fue adelantando en el acápite a.1 de esta sección, la Comisión calificó la conducta de la Cooperativa como una posible infracción del artículo 19° del Código. Ello, pues según su criterio, la decisión de no activar el fondo de desgravamen – pese al pedido de la señora Graciano – se trató de una vulneración al deber de idoneidad.
92. Al respecto, debe afirmarse que la Sala ha seguido una misma línea al momento de calificar la conducta referida a empresas aseguradoras y sus negativas a activar los seguros cuando se les requiere ello. Dos ejemplos de

ello, son la Resolución 0333-2024/SPC-INDECOPI y la Resolución 0197-2024/SPC-INDECOPI.

93. Se trata de dos casos – recientes – interpuestos contra la misma empresa aseguradora: Pacífico Compañía de Seguros y Reaseguros S.A. En ambos procedimientos, los denunciantes alegaron que la empresa se había negado, indebidamente, a activar la póliza correspondiente. De la misma forma, en ambos casos, las comisiones que calificaron la conducta, imputaron la presunta infracción como una afectación al deber de idoneidad, siendo la razón la siguiente :

“(...) Dentro de una relación de consumo en materia de seguros, la principal obligación a cargo de la compañía de seguros consiste en cumplir con el pago de la indemnización convenida una vez que se acredite la ocurrencia del siniestro, siempre que dicha ocurrencia pueda subsumirse dentro de los riesgos cubiertos por el contrato de seguro y no se incurra en ninguna causal de exclusión de la cobertura contratada.

Siendo así, un consumidor -como contratante de un seguro- esperaría legítimamente que le otorguen la cobertura respectiva ante la ocurrencia de un siniestro cuando se hayan cumplido con las condiciones y términos pactados en la póliza de seguros contratada (...).”

94. Lo que en buena cuenta indica que, si un usuario contrata un seguro para prevenir el riesgo A y el riesgo A ocurre, es legítimo que el usuario tenga la expectativa de que la empresa aseguradora cumpla con cubrirlo. Una situación que, sin que quepa duda alguna, debe analizarse verificando el cumplimiento del deber de idoneidad al estar estrechamente vinculada con la expectativa del administrado.

95. Sin embargo, ese criterio no podía usarse en el presente caso. Dicha perspectiva solo comprende la mitad de la historia, pues para aplicar analógicamente ese criterio en este procedimiento, la denuncia de la señora Graciano tendría que haberse limitado a especificar que, tras el fallecimiento

de su esposo, el señor de la Cruz, solicitó la activación del fondo de desgravamen y la Cooperativa le negó dicha activación.

96. No obstante, la denuncia de la consumidora y los medios probatorios aportados por la misma, introdujeron un factor adicional: la existencia de una disposición contenida en el contrato de crédito suscrito entre las partes, así como en el Reglamento Interno de la Cooperativa. De la referida prerrogativa, dependía la activación del servicio requerido por la denunciante.

97. Cómo se explicó en la parte introductoria de este Informe, específicamente los fundamentos 39 al 46, la idoneidad debe ser analizada de forma conjunta a las garantías que sean aplicables o hayan sido ofrecidas en la transacción. Siendo más precisos, las garantías son las que determinan y enmarcan que puede esperar el consumidor de un producto o servicio. Precisamente, el artículo 27 invocado por la parte denunciada se trataba de una condición impuesta por la Cooperativa, de la que dependía la activación del fondo de desgravamen.

98. Por lo tanto, lo que correspondía era que la Comisión enfoque su análisis en determinar si dicha prerrogativa estaba conforme ley o, dicho de otra forma, tenía que analizar si el artículo 27 constituía una cláusula abusiva. Lo que nos lleva a concluir que la imputación no podía efectuarse por una presunta infracción del artículo 19° del Código, sino que, debía analizarse como una presunta infracción de los artículos 49° y 50° del Código.

a.4 Sobre las cláusulas abusivas

99. Para especificarle al lector, la razón por la que hemos concluido que la Comisión debió imputar la conducta de la Cooperativa, como una presunta infracción de los artículos 49° y 50° del Código. Corresponde que desarrollemos cuándo estamos ante una cláusula abusiva.

100. El Código establece en el inciso 1 del artículo 49° que *“(…) En los contratos por adhesión y en las cláusulas generales de contratación no aprobadas administrativamente se consideran cláusulas abusivas y, por tanto, inexigibles todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente que, en contra de*

las exigencias de la buena fe, coloquen al consumidor, en su perjuicio, en una situación de desventaja o desigualdad o anulen sus derechos. (...) (Subrayado propio)

101. Asimismo, en sus Lineamientos, la autoridad administrativa sostiene que de la misma definición propuesta por la norma, se deriva que se trata de disposiciones que crean un desbalance significativo entre las partes. Además, es importante señalar que en los referidos lineamientos, Indecopi precisa que hay dos escenarios que no están comprendidos en la regulación de esa figura: (i) la intención no es condicionar su existencia a factores externos ni fomentar la creación de un “mercado de cláusulas”; y (ii) tampoco es su objetivo regular precios. (2022)
102. Amaya especifica que existen dos mecanismos a través de los cuales el Código busca prevenir o sancionar las cláusulas abusivas: (i) el control formal, cuya finalidad es garantizar que el derecho a la información se vea satisfecho de forma previa a la aceptación de dichas prerrogativas, y (ii) el control de contenido, mediante el cual se busca evitar o castigar toda disposición que cree desequilibrio entre las partes de una relación de consumo. (2010).
103. En ese sentido, todo apunta a que estamos ante una figura que busca evitar que al consumidor le sean aplicables disposiciones de carácter vejatorio, que solo incrementan la posición de desventaja en la que ya se encuentra. No está demás precisar, además, que la protección contra este tipo de cláusulas, solo se puede activar siempre que las mismas estén contenidas en un contrato de adhesión o la misma se trate de una cláusula general de contratación.
104. O’ Neil especifica que la diferencia entre estos dos tipos de contrato radica en que, aquellos que son de adhesión, colocan al usuario en una situación de *tómalo o déjalo*. Por otro lado, las cláusulas generales de contratación son disposiciones que se han redactado de forma unilateral, con el propósito de que sean aplicables a varios contratos futuros, pero que cada uno de estos goce de sus particularidades. (2008)

105. Resulta indispensable hacer esa distinción, así como resaltar en qué contratos debe evaluarse este tipo de estipulaciones, pues nos permite hacer incidencia en un tema bastante importante la *mass production* y la *mass distribution*. Nuestro ordenamiento reconoce, que las transacciones entre consumidores y proveedores se dan con una celeridad que ya no admite espacio para negociaciones.
106. En ese sentido, enfrentamos una dinamización en el mercado que, como resultado, trajo consigo la estandarización de los contratos para agilizar los intercambios (Calderón, Valdez y Obando, 2010) una celeridad que, sin que quepa duda alguna, amerita la intervención estatal (Ninamancco, 2010) para evitar atropellos contra los derechos de los consumidores. Ello, toda vez que se reconoce que mantienen su libertad de contratar, pero ya no su libertad contractual.
107. Debe precisarse, además, que nuestro ordenamiento ha previsto dos niveles de abusividad. Los Lineamientos especifican que, el artículo 50° contiene la prohibición de la aplicación de las cláusulas de ineficacia absoluta, siendo estas aquellas que contravienen de forma directa normas de orden público o de carácter imperativo. Mientras que, otro lado, el artículo 51° contiene la prohibición de las cláusulas de ineficacia relativa, siendo estas aquellas que tienen que superar un análisis con la finalidad de verificar si dejan al consumidor en desventaja⁸ (2022).
108. Otro aspecto interesante que debe considerarse, es que para que una persona tenga legitimidad para denunciar una cláusula de esta naturaleza, debe cumplir con alguna de las condiciones que especifica la entidad administrativa. Las mismas han sido desarrolladas en los Lineamientos citados y son las siguientes: (i) cuando al consumidor le ha sido opuesta la prerrogativa, siendo que le ocasionó un agravio; y (ii) cuando una asociación actúa en defensa de los intereses colectivos de los consumidores, solo debe acreditar que tomó

⁸ Considerando que no se trata del supuesto aplicable al caso, de forma concisa se precisa que este análisis está conformado por lo siguiente: (i) que coloque en desventaja al consumidor, (ii) que de la interpretación en conjunto respecto de las otras disposiciones, no se justifique la desventaja y (iii) que la desventaja sea tal, que desequilibre por completo la relación consumidor – proveedor. (Todo ello se extrajo de los Lineamientos)

conocimiento de la cláusula y que no le ocasionó perjuicio alguno (2022). Ello se debe a que la autoridad ha recalado que un presupuesto indispensable para que la denuncia sea procedente, es la existencia de un agravio.

109. Bajo todas esas consideraciones corresponde, entonces, determinar si en el presente caso la cláusula impuesta por la Cooperativa tiene naturaleza abusiva o no.

a.5 ¿La Cooperativa infringió el Código de Protección al Consumidor?

110. En el procedimiento materia de análisis, la parte denunciada sostuvo que su negativa a activar el fondo de desgravamen, se encontraba respaldada en la séptima cláusula del contrato celebrado con el señor de la Cruz. La misma precisó que:

“(...) El saldo de préstamo será cancelado automáticamente con afectación al Fondo de Desgravamen y aportes para constituir Fondo de Desgravamen en aplicación de lo dispuesto al Art. 10 del Reglamento del Fondo de Solidaridad y demás condiciones establecidas en el mencionado reglamento (...)”.

111. Como se desprende del contenido de la disposición, la misma hace referencia al artículo 10 del Reglamento y las que estén vinculadas. Al respecto, mediante las resoluciones emitidas por la Cooperativa, quedó determinado que el artículo 27° no solo era aplicable, sino que, en base al contenido del mismo se negó la activación del Fondo, pues estableció la siguiente condición:

“(...) el saldo de préstamos será cancelado automáticamente, con afectación del fondo de desgravamen siempre y cuando el socio esté cumpliendo puntualmente con pagar sus cuotas según el plan de amortización y no tenga un retraso mayor de 8 días en promedio en sus pagos mensuales (...)”
(subrayado propio)

112. Pues bien, considerando lo abordado en el acápite precedente, primero correspondería verificar si la estipulación le ha sido opuesta y le ha ocasionado agravio alguno a la señora Graciano. Ello, con el fin de verificar si la consumidora cuenta con legitimidad para denunciar esa cláusula. No obstante,

ese examen no resulta trascendente en este caso, pues de los hechos denunciados por la administrada, se desprende indubitadamente que fue debido al artículo 27 del Reglamento que le fue negada su solicitud, por lo tanto, si le fue opuesta.

113. Ahora bien, el segundo paso es determinar si dicha disposición se encuentra contenida en un contrato de adhesión o, por el contrario, si acaso es una cláusula general de contratación. Al respecto, resulta pertinente retomar lo que se discutió en la sección del Marco Teórico, donde se determinó que la Cooperativa tiene la condición de entidad financiera, que el servicio controvertido era el del ofrecimiento de seguros y, por tanto, que le eran aplicables todas las disposiciones dirigidas a las entidades financieras y seguros en general.
114. Pues bien, el artículo III del Título I de la Ley de Seguros, especifica que “[e]l contrato de seguro se celebra por adhesión (...)”. Lo que, en buena cuenta, nos ayuda a entender que estamos ante un contrato que se ha celebrado en la modalidad del *tómalo o déjalo*. Por supuesto, habiendo llegado a este punto, el lector podría cuestionar que el artículo 27 analizado, no se encuentra contenido en un contrato, sino que se encuentra inmerso en un Reglamento, con lo que todo el desarrollo habría sido en vano.
115. No obstante, en la Resolución 0406-2024/SPC-INDECOPI mediante la que se resolvió el procedimiento interpuesto por una asociación de consumidores (Acurea para ser más específicos) contra la Universidad Privada del Norte, la Sala concluyó que la institución infringió el Código, toda vez que verificó que estipulaciones contenidas en su Reglamento interno eran cláusulas abusivas.
116. La autoridad administrativa determinó, que no era materia de cuestionamiento que las disposiciones evaluadas formaban parte del contrato de servicios ofrecidos por la denunciada. Ello, pues en la parte introductoria del referido contrato, se estableció su incorporación automática a los términos y condiciones del acuerdo de servicio entre estudiante y universidad. Además, claro está, las estipulaciones se encontraban vigentes en el momento en el que se inició el procedimiento como tal.

117. De la misma forma, en el presente caso el contrato mediante el que se ofreció el servicio de fondo de desgravamen, hizo referencia al Reglamento para adoptar sus estipulaciones e imponerlas como condiciones a la consumidora. Por lo tanto, sí son pasibles de ser analizadas.
118. Recapitulando, hemos determinado que la consumidora sí ostenta la legitimidad que requiere para denunciar la estipulación controvertida, también se concluyó que se encontraba incorporada en un contrato de adhesión. Por lo tanto, corresponde especificar si contraviene normas de orden público o carácter imperativo o, por el contrario, si le ocasionan un grave desequilibrio injustificado a la consumidora.
119. Con el fin de verificar si estamos ante el primer presupuesto de abusividad, podemos apoyarnos en lo dispuesto por el artículo 50° del Código, que contiene una lista enunciativa de aquellas estipulaciones que, por su contenido, son absolutamente ineficaces. Del referido listado, debemos tomar en cuenta las siguientes:
- “(...) b. Las que faculten al proveedor a suspender o resolver unilateralmente un contrato, salvo disposición legal distinta o la aplicación de normas prudenciales debidamente sustentadas emitidas por la autoridad correspondiente. (...) h. Las que sean contrarias o violatorias a normas de orden público o de carácter imperativo (...).”*
120. En el presente caso, el artículo 27 del Reglamento establece una condición particular, si te demoras más de ocho días en pagar, al menos una cuota, no podrás solicitar la activación del fondo de desgravamen. Por ende, desde mi perspectiva estamos ante una disposición que le faculta al proveedor a resolver un contrato.
121. El señor de la Cruz suscribió un contrato que comprendía dos servicios distintos: (i) el crédito como tal, por el que se obligó a pagar una tasa de interés, y (ii) el fondo de desgravamen, por el que se obligó a pagar una prima (que, no está de más aclarar, es completamente distinto al interés). Por ende, la aplicación del artículo 27 tenía como consecuencia que la prestación del fondo

de desgravamen quedara resuelta sin previo aviso, incluso si la de crédito persistía. En ese sentido, tiene la naturaleza de ser una disposición abusiva de ineficacia absoluta inmersa en la causal b. del artículo 50° del Código.

122. Por supuesto, podría surgir la duda respecto a si efectivamente podemos hablar de una resolución como tal, si la obligación crediticia persiste. Pues bien, la Ley de Seguros, cuya aplicación es indiscutida considerando el desarrollo previo de este trabajo, dispone en el artículo 21 lo siguiente:

“(...) El incumplimiento de pago establecido en el Convenio de Pago origina la suspensión automática de la cobertura del seguro una vez transcurridos treinta (30) días desde la fecha de vencimiento de la obligación, siempre y cuando no se haya convenido un plazo adicional para el pago. Para tal efecto, el asegurador deberá comunicar de manera cierta al asegurado a través de los medios y en la dirección previamente acordada, el incumplimiento del pago de la prima y sus consecuencias, así como indicar el plazo de que dispone para pagar antes de la suspensión de la cobertura del seguro. (...)” (subrayado propio)

123. Se trata de una norma que le ordena a las empresas aseguradoras lo siguiente: (i) incluso si el asegurado no cumple con el pago de la prima, deben ofrecerle cobertura por al menos los 30 días siguientes a la fecha límite que tenía para efectuar el pago; y (ii) antes de suspender el servicio, deben comunicarle de ello al asegurado.
124. Corzo y Wiese hacen un pequeño repaso de la norma citada, e indican que su antecesora le admitía a la empresa aseguradora a suspender la cobertura de forma inmediata ante el incumplimiento de un pago. Siendo que, la actualización que le da un periodo de gracia al usuario, encuentra su sustento en la priorización que el sistema puso en su protección. (2023)
125. Si, considerando lo dispuesto en dicha norma, al lector todavía no le parece claro como el artículo 27 del Reglamento vulneró el derecho de la consumidora, podemos adecuar un aforismo popular que indica *el que puede lo más, puede*

lo menos y aplicarlo de la siguiente manera: quien no puede lo más, tampoco puede lo menos.

126. Aplicado de forma concreta, si el proveedor no puede negarle cobertura al usuario por falta de pago (al menos por 30 días), mucho menos va a poder negarle cobertura por una demora en el pago. Se trata de una carga que contraviene la norma, sin hacer incidencia en la falta de comunicación que es otro factor que podría ser tomado en cuenta.
127. Por lo tanto, el artículo 27 del Reglamento es una disposición que contraviene una norma de carácter imperativo – la Ley de Seguros – y, al ser ese el caso, es pasible de ser subsumida como una cláusula abusiva de ineficacia absoluta, por estar comprendida en el inciso h del artículo 50° del Código. Debido a ello, ya no es necesario efectuar el análisis que le corresponde a las cláusulas de ineficacia relativa.
128. Es en virtud de todo lo expuesto en esta sección, que podemos concluir que la Cooperativa sí infringió el Código al vulnerar los derechos de la señora Graciano, tras oponerle una cláusula de carácter abusivo.

B. ¿La Sala debió resolver la controversia, pese a tomar conocimiento de que fue sometida al fuero judicial de forma posterior a la interposición del procedimiento administrativo?

b.1 Posición

Posición de la Sala	Posición personal
Mediante la Resolución 0501-2023/SPC-INDECOPI la Sala resolvió declarar improcedente la denuncia interpuesta por la señora Graciano, <u>al considerar que la autoridad administrativa no era competente para</u>	La Sala <u>estaba obligada a emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia</u> . Ello, en virtud de las siguientes razones: (i) El motivo que está detrás de la creación del Indecopi es, estrictamente, proteger los

<p><u>conocer dicha conducta, al devenir en una causa expuesta en la vía judicial</u></p>	<p>intereses de los consumidores, no solo a nivel particular, sino además, como interés general. Por ende, esa debió y debe ser su prioridad.</p> <p>(ii) La razón de ser del procedimiento administrativo sancionador y los principios que lo rigen. Sobre todo considerando que su propósito, es disuadir a los proveedores de incurrir en prácticas vejatorias en desmedro de los consumidores.</p>
---	--

b.2 El propósito del Indecopi y el propósito del Pas.

Sobre la creación del Indecopi y su razón de ser

129. El primer punto sobre el que se hizo incidencia en el presente informe, fue en recalcar que la protección a los consumidores nace de un precepto constitucional, específicamente del artículo 65°. Debido a ello, es que se reconoció que se necesitaban instrumentos adecuados, en aras de atender de forma debida la necesidad de protección de los consumidores.
130. Las Directrices para la Protección al Consumidor emitidas por las Naciones Unidas, fueron determinantes al establecer que uno de los principios que deben regir la tutela al consumidor ofrecida de forma interna en cada Estado, “(...) es *establecer o mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor (...).*” Asimismo, precisan que se deben implementar instrumentos “(...) *justos, asequibles y rápidos de solución de controversias y de compensación (...)*”

(2016). Lo que da buena cuenta de que la regulación, por más buena que sea, queda obsoleta si no existen instrumentos idóneos para defenderla.

131. Ahora bien, en 1992 mediante el Decreto Ley N° 25868 se emitió la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI. La finalidad que justificó su creación, fue la siguiente:

“Artículo 2.- El [Indecopi] es el organismo encargado de la aplicación de las normas legales destinadas a proteger: (...) de las prácticas que (...) afectan a los agentes del mercado y a los consumidores (...)”

132. Se trata de una institución que, con el paso del tiempo, ha ido perfilando sus instrumentos para poder cumplir a cabalidad con la finalidad que motivó su creación, esto es entre otras, la protección al consumidor. Debemos acotar que dicho perfilamiento no ha estado exento de dificultades y obstáculos, pues a diferencia de otros procedimientos administrativos, el de protección al consumidor tiene unas particularidades que desarrollaremos más adelante.
133. Incluso dos autores con posiciones tan contrapuestas como Durand (2022) y Rodríguez (2013) concluyen que en los procedimientos administrativos seguidos en materia de protección al consumidor, hay dos esferas – o dimensiones, siendo más precisos – que deben ser tomadas en cuenta: (i) los intereses particulares de los consumidores que han sido agraviados y (ii) la obligación de la administración de tutelar el interés público involucrado en la defensa de los usuarios.
134. Se trata de una dualidad que ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, pues en el expediente 0008-2003-AI/TC, específicamente en el fundamento 30, se sostuvo 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 (...)”* (subrayado propio).

135. Dicha sentencia especifica que, del primer escenario se desprende la facultad que tiene el Estado de orientar la actividad económica de los agentes dentro de la protección de los consumidores. Mientras que, del segundo escenario, se desprende que los consumidores sí tienen plena facultad de acción si ven sus derechos transgredidos.
136. Por supuesto, es innegable admitir que estamos ante dos esferas que parten de una misma materia, pero tienen enfoques completamente distintos y hasta podría aseverarse que tienen propósitos diferentes. Sin embargo, es indispensable recalcar que ya se ha aceptado que ambas son inherentes a la protección del consumidor. Hay un ejemplo que puede ayudarnos a hacer más visible la unidad con la que deben coexistir estas dos dimensiones: una moneda. La moneda está compuesta por una cara y un sello, dos partes completamente distintas entre sí, pero que resultan necesarias para que la moneda como tal exista.
137. Acogiendo el ejemplo planteado, podemos afirmar que si bien la cara y el sello de la moneda son esenciales para su existencia, no se puede obviar que, lo que determina su valor, es la cara. En ese orden de ideas y recogiendo el desarrollo que se ha hecho a lo largo de la investigación, lo que determina el valor de la Protección al Consumidor, es la actuación del Estado dirigida a proteger a los consumidores.
138. Es por eso que, independientemente de que la denuncia sea iniciada de parte o de oficio, hay una potestad que siempre tiene la administración: la potestad de sancionar. Somos conscientes del vigente y amplio debate que existe, en aras de determinar la naturaleza del procedimiento que se sigue ante el Indecopi. No obstante, considerando la relevancia que presenta determinar la naturaleza del procedimiento para abordar este problema jurídico, haremos el esfuerzo por presentar una propuesta sólida.

Sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador

139. En el año 2012, cuando Julio Durand Carrión presidía la Sala, se emitieron dos resoluciones que revivieron un gran debate y levantaron mucha crítica. Estas

fueron las resoluciones 3484-2012/SPC-INDECOPI y 3767-2012/SPC-INDECOPI. La controversia académica se originó, debido a que ambas sostenían que la naturaleza del procedimiento administrativo seguido ante el Indecopi, en materia de Protección al Consumidor, era estrictamente sancionadora.

140. Entre los contrargumentos esgrimidos por los críticos⁹ de las resoluciones mencionadas, se encuentran los siguientes:

- (i) El artículo 107 del Código dispone que “(...) *tanto el consumidor constituido como parte como el tercero legitimado pueden participar en el procedimiento e interponer los recursos contra la resolución que deniegue el inicio del procedimiento y contra cualquier otra resolución impugnabile que les produzca agravio (...)*” Por tanto, de estar ante un procedimiento sancionador puro, el consumidor no podría ser considerado parte del mismo ni tener la legitimidad para interponer recursos.
- (ii) Por ende, concluir que el procedimiento es puramente sancionador, es quitarle a la autoridad la facultad que tiene de evaluar presupuestos como el de admisibilidad, procedencia, o emitir medidas correctivas reparadoras, conceder costas y costos o. reconocer que existe la posibilidad de que el procedimiento puede terminar con un acuerdo extrajudicial
- (iii) Cuando se verifica que la vulneración identificada en un procedimiento de parte afecta a un grupo mayor de individuos, entonces, la autoridad puede iniciar un nuevo procedimiento de oficio. Ese procedimiento nuevo interpuesto de oficio con el fin de proteger el interés público, es el que tiene naturaleza puramente sancionadora.
- (iv) Debido a la dualidad de los procedimientos seguidos en temas de consumidor, siempre van a estar presentes intereses particulares (por lo que el procedimiento siempre será de naturaleza trilateral) e intereses

⁹ Se hizo una síntesis de lo esgrimido por los siguientes autores en diferentes publicaciones: Rodríguez (2013), Cortez (2013), Vilela (2013), Guzmán (2018)

difusos (por lo que el procedimiento siempre será de naturaleza sancionadora), por lo tanto, su naturaleza es mixta.

141. Ha quedado en evidencia, entonces, que la doctrina es pacífica al concluir que todo procedimiento seguido de oficio por el Indecopi es de naturaleza sancionadora. No obstante, no ocurre lo mismo con aquellos que son iniciados de parte, pues persisten algunas dudas al reconocerse la incidencia de los intereses particulares. En los siguientes párrafos, demostraremos la razón por la que ninguno de estos presupuestos afecta que la naturaleza del procedimiento sea netamente sancionadora.
142. Sobre el primer argumento se debe precisar que, el hecho de que la redacción de la norma determine que el consumidor está constituido como parte, no es suficiente para admitir, automáticamente, que el procedimiento no es sancionador. La norma también admite que existen procedimientos trilaterales iniciados de oficio y, no por ello, se discute su naturaleza.
143. Ello se debe, en buena medida, a lo precisado por Tirado cuando sostiene que la administración toma en cuenta la finalidad institucional que busca proteger, en aras de determinar quién tiene la facultad de iniciar un procedimiento administrativo (2015). El autor hace referencia al artículo 105° de la LPAG, pues esta disposición establece que todos los administrados pueden comunicarle a la administración cualquier hecho contrario al ordenamiento, del que hayan tomado conocimiento, sin que deban acreditar una afectación directa ni que haya interés legítimo de por medio.
144. En ese sentido, lo que debe primar es la finalidad institucional del Indecopi, el cual es defender a los consumidores bajo la dualidad desarrollada en la sección precedente: (i) proteger el interés público de por medio y (ii) defender al individuo afectado. Por ende, el ordenamiento reconoce que el consumidor es quien está en mejor posición de alertarle a la autoridad sobre alguna infracción de los proveedores, pues es este quien, al final del día, está en constante y directa relación con los agentes del mercado.

145. Ahora bien, lo que podría suscitar alguna disyuntiva en el lector, es la segunda parte de lo dispuesto en el artículo 105° de la LPAG, que establece que el administrado puede actuar sin que deba acreditar afectación alguna ni que deba acreditar interés legítimo alguno. En los procedimientos seguidos ante el Indecopi, el artículo 107° del Código estipula que, quienes pueden actuar son aquellos consumidores afectados o que pudieran verse afectados. Por lo tanto, en ellos recae la obligación de acreditar una afectación o legitimidad para actuar, entonces ¿no resulta contradictorio?
146. Para poder atender la pregunta, no debe perderse de vista que las manifestaciones de la administración en distintos sectores económicos, es amplia y variada. Ello, le ha requerido al Estado ser flexible y establecer los mecanismos más idóneos que pueda, en aras de atender las necesidades que cada sector requiere. Siendo ello así, es indiscutible afirmar que el ámbito de desarrollo de la materia consumidor es amplia, masiva y dinámica. No solo lo demuestran las estadísticas que miden la cantidad de denuncias que recibe la autoridad al año. Sino que se trata de un hecho irrefutable que está delante de nosotros pues, todos los días y en todo momento, estamos consumiendo algo.
147. Por lo tanto, la administración tuvo que considerar esos factores a la hora de diseñar el sistema que pondría a disposición de los usuarios y efectivizar su funcionamiento. Ante la masificación y dimensión del sector, resultaba indispensable que pusiera barreras mínimas que no afectara el núcleo duro que busca proteger (comprendido por el derecho al consumidor) pero que le permitieran establecer un filtro para garantizar efectividad en su actuación. Por lo tanto, lo dispuesto en el artículo 107° del Código no contradice la facultad que tienen los administrados de apoyar a la administración, contenido en el artículo 105° de la LPAG, sino que, establece limitaciones considerando los factores inherentes a su rubro particular.
148. Ese es el factor que le pedimos al lector mantener, cuando se analice la naturaleza del procedimiento: las particularidades que rodean la Protección al Consumidor.

149. El criterio propuesto para analizar la motivación por la que se evalúan requisitos de procedencia y admisibilidad, es el mismo que debe tenerse en cuenta para entender la razón por la que la autoridad puede dictar medidas correctivas a favor de los consumidores, así como ordenar costos y costas según corresponda.
150. Si el usuario de productos y servicios no tiene ninguna motivación que lo impulse a alertar a la autoridad de las infracciones que cometen los proveedores, entonces ¿por qué se involucraría en procedimientos engorrosos? Que se dicten medidas correctivas a su favor, así como costas y costos, se tratan de incentivos que la autoridad otorga, con el fin de obtener el apoyo de los ciudadanos para cumplir con su función de proteger el interés público.
151. Bajo esas consideraciones, podemos adoptar el criterio señalado por Carreras al sostener que la administración debe implementar un sistema de incentivos que le permita optimizar y maximizar el bienestar social. Esto, por supuesto, sin perder de vista el marco constitucional aplicable. (2011) En ese sentido, es lógico concluir que dictar medidas dirigidas a reparar al consumidor es un incentivo más que válido y suficiente.
152. Ahora, respecto a la facultad que tiene el administrado de llegar a un acuerdo extrajudicial con el proveedor, sostenemos que no se aparta de esta perspectiva ni merma que la prioridad de la administración sea tutelar el interés general. Dicha afirmación se debe a que hay que reconocer que el objetivo principal de la potestad sancionadora, no es la de sancionar a los administrados. Por el contrario, se trata de un mecanismo para disuadir al proveedor involucrado y los demás agentes de incurrir en la conducta observada.
153. Por lo tanto, si el consumidor y el proveedor arriban a un acuerdo, es en buena medida por que el proveedor ha verificado que sí le ocasionó un perjuicio al consumidor, por el que le corresponde repararlo. Entonces, la administración puede dar por satisfecha la dimensión que atañe al consumidor particular, pero, sin perjuicio de ello, incluso en estos supuestos prima el interés general.

154. Así, los Lineamientos estipulan que se aceptará el desistimiento presentado por los consumidores, reservándose la facultad de iniciar un procedimiento de oficio si verifica que el caso reviste interés general (2022). Entonces, si los procedimientos iniciados de parte no tuvieran un revestimiento sancionador, la autoridad no tendría la posibilidad de reservarse esa facultad.
155. Tanto la tercera como la cuarta crítica señalada en el párrafo 140, pueden ser abordadas en conjunto. Estos contrargumentos sostienen que en un procedimiento de parte, siempre van a estar involucrados intereses particulares, por lo tanto, no puede ser un procedimiento puramente sancionador.
156. Esa concepción, que rodea la participación del consumidor en los procedimientos seguidos ante el Indecopi, es errada. Durante el desarrollo de toda esta sección, hemos especificado que la autoridad administrativa le apertura la participación al consumidor, pues es quién está en mayor contacto con los proveedores y se encuentra en mejor posición para alertarlo de posibles infracciones. Por lo que compartimos la postura de Tirado que califica al consumidor como un colaborador (2015).
157. Pero se debe ir más allá, pues como se ha ido repitiendo a lo largo del informe, no se pueden perder de vista las particularidades de los procedimientos en materia de Protección al Consumidor. Así, hay un elemento que a veces no se considera cuando se evalúa la naturaleza del procedimiento.
158. Se trata de la facultad que tienen los usuarios de interponer denuncias administrativas ante el Indecopi, sin contar con ningún tipo de soporte o representación legal. Estamos ante un supuesto en el que la autoridad administrativa se ha irrogado la función de tutelar al consumidor incluso durante el procedimiento.
159. Por definición del artículo 229° del TUO de la LPAG, un procedimiento administrativo de naturaleza trilateral, es aquel procedimiento contencioso, en el que concurren dos o más administrados ante una entidad de la

administración. En la misma línea, Guzmán sostiene que el procedimiento administrativo trilateral es lo más cercano a un proceso contencioso como tal, donde la labor de la administración recae más en actuar como juzgador y resolver una controversia como tal.

160. Más allá de cualquier posición o perspectiva que se tenga de la materia, no se puede afirmar que en los procedimientos de Protección al Consumidor, ello ocurra. La autoridad, en estos casos en específico, no actúa como un “juzgador” puesto a resolver una controversia. Por el contrario, adquiere el papel de defensor del consumidor.
161. Por supuesto, con ello no estamos afirmando que el rol del Indecopi sea la de abogado defensor. Por el contrario, lo que se busca es recordarle al lector que estamos ante un individuo al que ya se reconoce como vulnerable en la relación de consumo, al que se dejaría en completo estado de indefensión si no se reconoce el deber de tutela que debe desempeñar la autoridad en el trámite del procedimiento.
162. Con el objetivo de ahondar más en cómo perjudica al consumidor y el propósito de la Protección al Consumidor, pensar los procedimientos seguidos en esta materia, como de naturaleza mixta o trilateral, procederemos a narrar y analizar qué pasó en el caso elegido en concreto.

b.3 Un problema de competencia: Indecopi vs el artículo 139° de la Constitución. La acción judicial

163. Durante el desarrollo del procedimiento en primera instancia, la Secretaría Técnica de la Comisión emitió un Informe Final de Instrucción, recomendándole a la Comisión sancionar a la Cooperativa, pues la encontró responsable de haber vulnerado los derechos de la consumidora.
164. La Cooperativa optó por presentar sus observaciones a dicho Informe y, además, interpuso una demanda de ejecución de garantías contra la señora Graciano en sede judicial. A pesar de que esta demanda fue interpuesta de forma posterior al inicio del procedimiento administrativo y, pese a que fue la

denunciante la que puso en conocimiento de la autoridad de dicho proceso, la Sala resolvió declararse incompetente para conocer la materia, debido a que consideró que lo denunciado por la señora Graciano tenía relación directa con aquello que se cuestionó en sede judicial. En ese sentido, la Sala consideró que si decidía emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la materia, este podría haber tenido incidencia en el pronunciamiento emitido por el Poder Judicial, lo que habría sobrepasado las funciones que le fueron conferidas.

165. Con el fin de entender a cabalidad el por qué la Sala consideró que existía la posibilidad de que se diera un *choque* entre su pronunciamiento y el de sede judicial, es pertinente desarrollar de forma breve al procedo de ejecución de garantías.

Sobre el Proceso Único de Ejecución

166. Al respecto, Romero sostiene que en el Derecho Privado, la garantía es una institución jurídica que se concretiza como una medida de refuerzo añadida a la relación crediticia, en la que el deudor es quien le atribuye al acreedor una facultad (que podría ser un derecho subjetivo u otra) en aras de darle la confianza de que su interés está asegurado.(2017) Dicho de otro modo, la garantía va a ser cualquier medio por el que se le asegura al acreedor que la deuda que se mantiene a su favor, será pagada.
167. El referido autor sostiene que existen diversos tipos de garantías¹⁰ y, dentro de esta clasificación, se encuentran las garantías reales, que se caracterizan por recaer en bienes inmuebles. Siendo dos de sus manifestaciones la hipoteca y la anticresis. Es pertinente acotar que de los hechos del caso, se desprende que con el fin de obtener un crédito, el señor de la Cruz y la señora Graciano constituyeron su inmueble como garantía hipotecaria a favor de la Cooperativa.
168. Ahora bien, Cárdenas sostiene que el proceso único de ejecución se diferencia del proceso cognitivo o de conocimiento, pues a través de este lo que se busca es que se cumpla con un derecho que ya es reconocido en un título ejecutivo

¹⁰ Con el fin de no dispersar la materia analizada, solo se desarrollará el tipo de garantía pertinente al caso

(2008) Se trata de un proceso creado con el fin de responder de forma más célere en la protección de los derechos del acreedor. Es, en palabras de Casassa, producto de la sumarización de los procesos (2010).

169. Siendo ello así, podemos concluir que se trata de un proceso creado con el fin de socorrer de forma célere y efectiva a los acreedores, cuando tienen un título ejecutivo en el que puedan amparar su petición. Todos los autores citados son enfáticos en determinar que en este tipo de procesos, la autoridad no se pronuncia sobre cómo se originó la deuda a favor del acreedor, o si se trata de una deuda válida. Simplemente se limitan a determinar si existe una deuda pendiente de pago o no.
170. Debido a que este es el propósito de este proceso, el Código Procesal Civil es determinante en establecer causales taxativas mediante las que se puede contradecir la demanda ejecutiva. El artículo 690-D del Código Procesal Civil estipula tres causales de contradicción, que se desarrollaron de forma más específica en el VI Pleno Casatorio (Casación N° 2402-2012-Lambayeque):

<p>Inexigibilidad o iliquidez de la obligación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se cuestiona la ejecutabilidad de la prestación al no ser cierta, expresa y exigible (que son los tres requisitos que un título requiere para ser ejecutado). - Se alega que la obligación contenida en el título no es líquida o no puede ser liquidada mediante operación matemática.
<p>Nulidad formal o falsedad del título</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se cuestiona el título al no tener la forma exigida por ley. - Se cuestiona que el título no se completó conforme a ley o conforme al acuerdo celebrado entre las partes - El título ha sido falsificado de plano o alterado en el transcurso del tiempo.
<p>Extinción de la obligación exigida</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ya se cumplió con el pago de la obligación o se dio cualquiera de los supuestos de

	cumplimiento de la obligación contemplados en el Código Civil (como la compensación, novación, etc)
--	---

171. Ahora bien, considerando que ya conocemos el trámite de un Proceso Único de Ejecución, corresponde verificar que clase de conflicto previó la Sala para abstenerse de emitir un pronunciamiento. Es llegado a este punto, en el que todos los conceptos desarrollados convergen para ayudarnos a responder esas interrogantes.

b.3.1 El Principio Nobis In Ídem

172. Para poder empezar con el desarrollo que amerita este análisis, debemos hacer referencia al Principio Non Bis In Ídem, el cual según Danós resulta de mucha importancia para racionalizar y limitar el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. El mismo está dirigido a excluir la duplicidad de una sanción administrativa, siempre que se cumpla con una triple identidad: sujeto, hecho y fundamento (1995).

173. Se trata de un principio que es interpretado por la Sala como aquel que prohíbe que se impongan dos sanciones sobre un mismo administrado, por un mismo hecho. Lo cual se traduce, en palabras de la misma autoridad administrativa, en que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Asimismo, para poder verificar si tal principio se encuentra en peligro, se deben verificar los siguientes requisitos:

“(…) a) Identidad subjetiva, que consiste en que la doble incriminación o imputación sea dirigida frente al mismo administrado; b) Identidad objetiva, esto es que los hechos constitutivos de la infracción sean los mismos que fueron materia de análisis en un procedimiento previo; e, c) Identidad causal o de fundamento, entendida como la existencia de coincidencia (superposición exacta) entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras. (...)” (Resolución N° 0043-2024/SPC-INDECOPI)

174. Se hace referencia a este principio, toda vez que, por la decisión de la Sala de declararse incompetente al considerar que un pronunciamiento sobre el fondo podría ir contra lo dispuesto por el ente judicial, nos presenta la interrogante de si la autoridad consideró que el juzgado podía evaluar si la deuda de la señora Graciano se encontraba vigente o era conforme a ley.
175. No obstante, como ha quedado de manifiesto en la sección precedente, en un Proceso Único de Ejecución, estamos ante un proceso en el que no se puede cuestionar el origen de la deuda. En palabras más sencillas, en este proceso la señora Graciano no podía cuestionar que la deuda existía en virtud de una cláusula contraria a la norma. Pretender forzar al ente judicial a hacerlo, sería pedirle que vaya contra la naturaleza y razón de ser del mismo.
176. En ese sentido ¿estamos ante una situación de perder o perder? ¿existía alguna forma en la que se podía tutelar a la administrada? Todo apunta a que la instancia en la que la señora Graciano podía hacer valer su derecho, era la vía administrativa ¿la administración realmente se encontraba impedida de actuar? Con el fin de poder atender las interrogantes planteadas, es importante revisar principios rectores del derecho administrativo.

b.3.2 El Principio de Verdad Material

177. En el acápite 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG, la norma define el Principio de Verdad Material como aquel que obliga a la administración a “(...) *verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. (...)*”.
178. En palabras de Guzmán, este deber es el que impone a la autoridad administrativa la obligación de actuar, aún de oficio, con el fin último de conocer la verdad objetiva de la controversia que se haya puesto a su conocimiento. El citado autor apunta de forma acertada, que este principio tiene especial

relevancia, toda vez que la administración no solo vela por el interés de los administrados, sino que vela por el interés común. (2009)

179. Como ya ha quedado de manifiesto en repetidas ocasiones, en materia de Protección al Consumidor, el interés general es inherente a todos los procedimientos y es lo que se busca tutelar (más allá de tutelar el interés del consumidor en particular) Además, se trata de un procedimiento en el que participa un usuario con desventaja técnica (respecto del proveedor) y desventaja jurídica (respecto del sistema de protección puesto a su disposición).
180. Debido a ello, ejercer el principio de verdad material pasa del plano del deber, al plano de la necesidad. El consumidor necesita que la autoridad administrativa actúe de oficio para recabar toda la información que le ayude a llegar a conocer lo que pasó en la controversia que puso a su conocimiento. Más aún, si la autoridad tiene la obligación, no solo de verificar una vulneración contra el consumidor que interpuso la denuncia, sino además, verificar que no haya un afectación contra el interés general.
181. En ese sentido, más allá de ceder a barreras de forma, en virtud de lo dispuesto por el principio de verdad material, la autoridad administrativa estaba obligada a revisar el fondo de la materia para verificar si la Cooperativa había infringido o no las disposiciones del Código. Sobre todo considerando que tenía un pronunciamiento de primera instancia afirmando ello y, por el contenido de la denuncia, era pasible de ser repetida contra otros consumidores.
182. Es importante acotar, que hacemos referencia a que la obligación recaía sobre la autoridad administrativa y no sobre la Sala como tal, porque reconocemos que Indecopi ha establecido su propia organización interna de la forma que le resulta más óptima para atender las necesidades de los consumidores. Entonces, incluso si la Sala consideró que no podía revisar la materia, debió derivarla al órgano competente, para que revise las repercusiones de la conducta de la Cooperativa en el interés general de los demás administrados.

183. Será en virtud de lo invocado en los siguientes principios que se determinará si la Sala estaba obligada o no a emitir un pronunciamiento de fondo en este caso.

b.3.3 El Principio del Informalismo (Principio In Dubio Pro Actione)

184. Rejanovinschi sostiene que los principios permiten que quede descrita y sustentada la esencia del proceso. (2018) Es en base a esa consideración, que el autor opta por desarrollar principios que no necesariamente están incorporados en el TUO de la LPAG, pero que resultan de vital importancia para ver cuál debe ser el alcance de la tutela de los consumidores.

185. Así precisa que, entre otros, son principios importantes a tener en cuenta en los procedimientos administrativos seguidos en materia de Protección al Consumidor: el Principio In Dubio Pro Actione (señalando que el principio del informalismo es una variante de este) (Rejanovinschi, 2018). Se trata de una disposición que está contenidas en el Código Procesal Constitucional que, si bien está dirigida a regular el comportamiento de los jueces, por su contenido debe ser aplicadas de forma transversal a otros ámbitos, como los órganos resolutivos del Indecopi.

186. García sostiene que el Principio In Dubio Pro Actione establece que la autoridad encargada de resolver una controversia no debe aplicar los requisitos para el acceso a la justicia de forma irrestricta, pues debe priorizar que la persona pueda exponer su pretensión. Siendo que la misma contiene la vulneración de la que estaría siendo víctima.(2009)

187. Como lo sostuvo Rejanovinschi, el contenido del referido precepto, va acorde a lo dispuesto en el inciso 1.6 del artículo IV del TUO de la LPAG que define que el Principio de Informalismo, busca que las normas que rigen los procedimientos administrativos siempre sean interpretados de 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 (...), siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público (...)” (subrayado propio).

188. En el caso analizado, la Sala se declaró incompetente tras considerar que “(...) *de emitirse un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, el mismo podría tener implicancias directas en el pronunciamiento emitido por el Poder Judicial. (...)*”¹¹. Esto quiere decir, que se inhibió a emitir un pronunciamiento por la mera posibilidad de que pudiese tener implicancias en el pronunciamiento emitido por el Poder Judicial.
189. Si bien autores como Guzmán sostienen que este principio está dirigido específicamente a proteger al administrado de requisitos formalistas que no son sustanciales (2009), lo cierto es que no se puede negar que esta disposición tiene una alta carga dirigida a garantizarle al administrado, la protección que está solicitando.
190. Los límites impuestos por la norma, que no se pueden transgredir con la aplicación de este principio, son dos: (i) afectar los derechos de terceros y (ii) el interés general. La aplicación del principio desarrollado en este acápite, en el caso analizado, no habría transgredido ninguna de esas dos limitaciones.
191. Respecto al primero, es correcto y necesario afirmar que el único derecho que posiblemente se habría afectado, es el derecho de acreencia que mantenía la Cooperativa, no obstante, hay dos factores sustanciales que no se pueden perder de vista. El primero, es que no fue la Cooperativa la que puso en conocimiento de la Sala el proceso que se había iniciado en sede judicial, ni solicitó el cese del mismo por esa causa. El segundo, es que considerando que la estipulación mediante la que sostuvo su negativa a activar el fondo de desgravamen, era contraria a ley, no puede sostenerse que su derecho de acreencia sea válido. Con lo cual, el primer límite quedó superado.
192. Respecto del segundo límite, no es necesario hacer un desarrollo extenso para concluir indubitablemente que, la intervención de la Sala en este caso, estaba lejos de atentar contra el interés general. Por el contrario, de haber emitido un pronunciamiento sobre el fondo de este caso, habría marcado la pauta sobre

¹¹ Se trata de un extracto sacado de forma literal de la Resolución materia de análisis.

cómo es que se debe velar por el interés de los consumidores cuando sus derechos han sido notablemente transgredidos.

193. Es en aplicación de este principio, que podemos concluir que la Sala no solo se encontraba habilitada, sino que obligada, a emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia interpuesta por la señora Graciano. En el párrafo 175 se sostuvo que pedirle a la sede judicial a pronunciarse sobre la materia, era pedirle que vaya contra la naturaleza y razón de ser del mismo. Pedirle – exigirle – a la Sala que emitiera un pronunciamiento sobre la materia está justificado en su naturaleza y razón de su existencia como extensión de la administración.

b.3.4 El Principio de Legalidad

194. Finalmente, no está de más adelantarlos a una observación válida que podrían plantear contra la postura que presentamos. Esto es, que un pronunciamiento de la Sala sobre la materia, habría sido una transgresión del Principio de Legalidad, al ir directamente en contra de lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 139° de la Constitución.
195. La norma citada especifica lo siguiente: “(...) *Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución (...)*”. (subrayado propio)
196. Por su lado, el 1.1 del artículo IV del TUO de la LPAG precisa que el Principio de Legalidad procura que “(...) *Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas (...)*”
197. Por lo tanto, si no se hace un análisis cuidadoso y solo se le da una mirada superficial a estas estipulaciones, podría concluirse que un pronunciamiento de la Sala sería lesivo, por no estar conforme a lo dispuesto en el artículo 139°

del Código. Sin embargo, dada la complejidad de este caso y los derechos involucrados, el análisis debe ser efectuado con la aplicación de las circunstancias que rodean el caso.

198. Como un primer punto se debe tener en cuenta que, cuando la señora Graciano Lapa fue notificada con la demanda de ejecución de garantía, ella presentó la resolución emitida por la primera instancia como un documento que acreditaría la extinción de la obligación. Si bien esta no fue admitida por el juzgado, esto se debió a que el Juez no la consideró vinculante al no haber quedado firme.
199. En ese sentido, le correspondía a la Sala emitir un pronunciamiento, en aras de poder alcanzar el grado de firmeza que requería el juzgado. Sobre todo considerando que, en sede judicial, tampoco había cosa juzgada – esto es, una sentencia inamovible – por lo que la consumidora aún contaba con mecanismos de impugnación para hacer valer su derecho.
200. Respecto al segundo punto, se debe entender que si la Sala hubiese emitido un pronunciamiento, este habría sido conforme a la Constitución y la Ley. Ello, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 65° - ampliamente tratado en la presente investigación - tiene el deber de tutelar a los consumidores y su pronunciamiento habría sido en cumplimiento de esa finalidad.
201. En todo caso, la Sala debió optar por emitir un pronunciamiento, y esperar a que sea la sede judicial la que tome la decisión final de cómo acatar su pronunciamiento. Como indica el aforismo popular “mejor es pecar por exceso que por defecto” mejor habría sido que la autoridad emitiera un pronunciamiento a la espera de ser observado de forma posterior, que dejar desprotegida y situación de vulnerabilidad a la administrada.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

202. El deber de encauzamiento tiene una relevancia trascendental en los procedimientos seguidos ante el Indecopi que, de no ejecutarse diligentemente, le causa perjuicios a los administrados involucrados. Ello se

evidenció en el caso que fue materia de análisis pues, debido a una mala imputación, no fue posible identificar de forma precisa la afectación ocasionada a la denunciante y la posible afectación que se le podía ocasionar al resto de consumidores que podían verse expuestos a la misma afectación.

203. En el procedimiento que fue materia de análisis no hubo una vulneración del deber de idoneidad. Tras revisar bien los hechos el caso, se puede concluir que la conducta de la Cooperativa, debió ser calificada como una infracción del artículo 50° del Código. Ello, toda vez que el artículo 27 del reglamento en el que amparó la negativa a activar el fondo de desgravamen solicitado por la señora Graciano, califica como una cláusula abusiva de ineficacia absoluta.
204. El amplio debate en torno a la naturaleza de procedimiento que se sigue ante el Indecopi, ha ocasionado una merma en la defensa de los derechos de los consumidores, al confundir y anteponer formas jurídicas, en lugar de prioriza la naturaleza y finalidad del sistema de protección al Consumidor.
205. Si bien existe una dualidad inseparable, con la que deben coexistir la protección del interés general y la protección particular de los intereses de los consumidores, la protección del interés general siempre va a primar y se debe garantizar su satisfacción a como dé lugar.
206. Es en virtud de lo anterior, que los procedimiento administrativos seguidos ante el Indecopi siempre van a tener una naturaleza puramente sancionadora. Donde los usuarios participan en calidad de colaboradores de la administración, en su búsqueda de tutelar el interés general de los consumidores.
207. La Sala estaba obligada a emitir un pronunciamiento de fondo sobre la denuncia interpuesta por la señora Graciano, su inhibición solo fue un ejemplo de la desvirtuación del sistema de protección.
208. Finalmente y citando a Martín – Ratortillo, no se debe perder de vista que *“la eficacia en la cadena de defensa de los consumidores sirve como un test para calibrar el grado de modernidad de los Estados”*

VI. BIBLIOGRAFÍA

Normas

Congreso de la República del Perú (1993, 30 de diciembre). *Constitución Política del Perú*. Diario Oficial El Peruano. [https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2022/11/DS Ed Of Const Pol Perubolsillo.pdf](https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2022/11/DS_Ed_Of_Const_Pol_Perubolsillo.pdf)

Congreso de la República del Perú (2012, 27 de noviembre). *Ley N° 29946, Ley del Contrato de Seguro*. Diario Oficial El Peruano 479407. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=90010>

Congreso de la República del Perú (2010, 02 de septiembre). *Código de Protección y Defensa del Consumidor*. Diario Oficial El Peruano. <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/CODIGO-CONSUMIDOR.pdf>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2021, 01 de mayo). *Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI, Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor*. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/normas-legales/1892501-001-2021-cod-indecopi>

Ministerio de Economía y Finanzas (2008, 24 de junio). Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226849-1033>

Organización de las Naciones Unidas (1985, 16 de abril). *Directrices de las Naciones Unidas para la Protección al Consumidor*. https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf

Presidencia de la República del Perú (2020, 11 de marzo). *Decreto Supremo N° 008-2020-PCM*. Diario Oficial El Peruano 15753. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1206594/DS N 008-2020-SA.pdf?v=1596682779](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1206594/DS_N_008-2020-SA.pdf?v=1596682779)

Presidencia de la República del Perú (2019, 25 de enero). *Decreto Supremo N° 004-2019-JUS*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/279563-004-2019-jus>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2019, 11 de septiembre). *Resolución S.B.S. N° 4143-2019. Por la cual se expide el Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado del Sistema de Seguros.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1243538>

Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. (2013, 29 de noviembre). *Resolución SBS N° 7044-2013. Por la cual se modifican las Normas para el Registro de Pólizas de Seguro y Notas Técnicas.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1090980>

Doctrina

Álvarez Meza, W. (2017). Protección del consumidor financiero: preservando el carácter técnico en la interpretación legal de la autoridad de consumo. *Revista De Actualidad Mercantil*, (5), 11-21. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/actualidadmercantil/article/view/19523>

Amaya Ayala, L. (2010) «El control de contenido y el control formal de las cláusulas abusivas». blog.pucp.edu.pe/media/avatar/913.doc

Calderón, X.; Valdez, D.; Obando M. *Las Cláusulas Abusivas* (2010)

Carbonell O'Brien, E. (2015) *Análisis al Código de Protección y Defensa del Consumidor.*

Carreras Schabauer, N. (2011) *Medidas de policía administrativa y régimen jurídico del servicio público: uso de las medidas correctivas en el Perú.*

Casassa Casanova, S. (2010) *La sumarización y nuestro indebido proceso de ejecución.*

Claros Soria, N. (2019) *El seguro de desgravamen hipotecario: aspectos esenciales y función social.* *Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros - Volumen 28 - Número 50* Fecha: 15-09-2019 Cita: IJ-DCCLVI-888
DOI:<https://doi.org/10.11144/Javeriana.ris50.sdha>

Combe Sotomayor, C. (2010). Algunos Apuntes sobre la Protección al Usuario de Servicios Financieros. *Derecho & Sociedad*, (34), 106-110. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13333>

Cortez Tataje, J. (2013) En Defensa de la Naturaleza Mixta del Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor Promovido por Denuncia de Parte. En: Diálogo con la Jurisprudencia Año 18 N° 173 (31-36) Lima.

Corzo de la Colina, R., & Wiese Bazo, E. (2023). Algunos apuntes prácticos sobre derecho de seguros en el Perú - Primera entrega. THEMIS Revista De Derecho, (84), 293-318. <https://doi.org/10.18800/themis.202302.018>

Danós Ordóñez J. (1995) Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública.

Durand Carrión, J. (2022) Implicancias especiales en el Procedimiento Sancionador de Protección al Consumidor.

García Toma, V. (2009). Consideraciones sobre los principios y los fines de algunos procesos constitucionales. Foro Jurídico, (09), 177-187. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18529>

Guzmán Napurí, C. (2009). Los principios generales del derecho administrativo. IUS ET VERITAS, 19(38), 228-249. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12203>

Inga, J.; Martín, M.A.; Petters, P.; López, R.; Zavaleta, N. (2012) Gobierno corporativo en las cooperativas de ahorro y crédito del Perú.

Jiménez Murillo, R. (2011). Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo. Derecho PUCP, (67), 189-206. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.009>

Jiménez Ramírez, M. (2016) Estado social de derecho y mercado. Una aproximación a una relación constitucional Pensamiento Constitucional N° 21, pp. 187-218 / ISSN 1027-6769

Lesem Guerra, E., Bullard González, A., Lazo de Hornung, A., Gutiérrez Camacho, W., & Morales Hervías, R. (2010). Protección al Consumidor: ¿Por qué Tener un Código?. *Derecho & Sociedad*, (34), 165-183. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13339>

Maraví Contreras, A. (2013). Breves apuntes sobre el sistema de protección al consumidor en el Perú. Revista De Actualidad Mercantil, (2), 31-41. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/actualidadmercantil/article/view/12897>

Marcos Fernández, F. (2020). El derecho al debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador peruano en materia de defensa de la competencia ante

Indecopi. THEMIS Revista De Derecho, (78), 141-165.
<https://doi.org/10.18800/themis.202002.007>

Ninamancco Cordova, F. (2010) “¿Mezclando agua y aceite? Consideraciones críticas respecto a la configuración y los efectos de las cláusulas abusivas en el nuevo Código de Consumo”; En: Revista Jurídica del Perú, N° 116.

Northcotel, C. (2013). Criterios del Indecopi sobre el deber de idoneidad. Actualidad Empresarial N° 290

O'Neill de la Fuente, M. C. (2008). No hay cláusulas abusivas sino mal informadas (o no leídas). ¿Hasta dónde regular la contratación en masa? En Libro Homenaje a Felipe Osterling.

Oficina Internacional del Trabajo (1971) Dirección y Administración de las Cooperativas. Ginebra

Sumar, O., & Guevara, H. (2018). Protección al consumidor financiero: ¿Tiene algo que aportar el behavioral law & economics? En M. Á. Acosta, Temas de Protección al consumidor y Regulación Financiera (págs. 308-323). Lima, Perú: Asociación Civil Revista de Derecho Administrativo CDA; Comisión de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Quinteros, J. F. (2018). Protección al consumidor del sistema financiero: Avances y retos. En G. Á. Acosta, Temas de Protección al consumidor y Regulación Financiera (págs. 358-371). Lima, Perú: Asociación Civil Revista de Derecho Administrativo CDA; Comisión de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Rejanovinschi, M. A. (2018). Tutela Procesal del Consumidor. En Temas de Protección al Consumidor y Regulación Financiera. (pp. 96 - 109). LIMA. Círculo de Derecho Administrativo.

Rodríguez García, G. (2013) El Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor y el Regreso del “Lado Oscuro de la Fuerza”. En: Diálogo con la Jurisprudencia Año 18 N° 173 (27-30) Lima.

Vilela Carbajal, J. (2013) Comentarios sobre la Naturaleza del Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor. En: Diálogo con la Jurisprudencia Año 18 N° 173 (37-41) Lima.

Jurisprudencia

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2012) Resolución 3484-2012/SPC-INDECOP

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2012) Resolución 3767-2012/SPC-INDECOP

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2023) Resolución 0132-2023/SPC-INDECOP

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2024) Resolución 0001-2024/SPC-INDECOP

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2024) Resolución 0043-2024/SPC-INDECOP

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2024) Resolución 0406-2024/SPC-INDECOP

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2024) Resolución 0333-2024/SPC-INDECOP

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2024) Resolución 0197-2024/SPC-INDECOP

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2024) Resolución 0026-2024/SPC-INDECOP

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2024) Resolución 0276-2024/SPC-INDECOP

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2024) Resolución 0566-2024/SPC-INDECOP

Consultas web

Cooperativa de Ahorro y Crédito “Santa María Magdalena” LTDA N° 219 del Perú (Última consulta: 16 de julio de 2024) Quienes Somos <https://www.coopsantamaria.com.pe/index.php/transparencia/servicio-al-socio/preguntas->

frecuentes#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Fondo%20de,Cr%C3%A9ditos%20Cubiertos

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2024) Anuario de Estadísticas Institucionales <https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/9455/Anuario%20de%20Estad%3%adsticas%20Institucionales%202022.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. (Última consulta: 16 de julio de 2024) *Seguro de Desgravamen. SBS para ciudadanos.* <https://www.sbs.gob.pe/usuarios/seguros/otros-seguros/seguro-de-desgravamen#:~:text=Es%20un%20seguro%20que%20cubre,obligaci%C3%B3n%20de%20pago%20del%20cr%C3%A9dito>

Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. (Última consulta: 16 de julio de 2024) Guía Práctica para vivir seguros <https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/3/educacion-financiera-pdf/Finanzas/Para-vivir-seguros-Guia-practica.pdf>

Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. (Última consulta: 16 de julio de 2024) Sistema de Coopac <https://www.sbs.gob.pe/coopac>

VII. ANEXOS



DENUNCIANTE : **JULIA GRACIANO LAPA**
DENUNCIADO : **COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO "SANTA MARÍA MAGDALENA" LTDA. N° 219 DEL PERÚ¹**
MATERIA : **PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**
IDONEIDAD
ACTIVIDAD : **OTROS TIPOS DE INTERMEDIACIÓN MONETARIA**

Ica, 22 de abril de 2022

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado el 15 de octubre de 2021, la señora Julia Graciano Lapa (en adelante, **la señora Graciano**) denunció a la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. N° 219 del Perú (en adelante, **la Cooperativa**) porque se negó, de manera indebida, a hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen para cancelar el Préstamo N° 2007330, otorgado en el mes de mayo de 2018.
2. La denunciante solicitó, en calidad de medidas correctivas, se ordene a la Cooperativa que cumpla con hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen para cancelar el saldo capital de la deuda derivada del préstamo otorgado en mayo de 2018; y, se abstenga de ejecutar la garantía hipotecaria.

Adicionalmente, solicitó que se imponga a la Cooperativa una multa ejemplar por la conducta denunciada.

3. Finalmente, la denunciante solicitó que se condene a la Cooperativa al pago de las costas y costos del procedimiento.

I.1. Imputación de cargos

4. Mediante Resolución N° 608-2021/ST-INDECOPI-ICA del 26 de octubre de 2021, se admitió a trámite la denuncia presentada contra la Cooperativa por supuesta infracción al artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

I.2. Descargos

5. A través de los escritos presentados el 9 y 10 de noviembre de 2021, la Cooperativa presentó los siguientes argumentos:
 - (i) El 5 de mayo de 2021, se solicitó la devolución de los aportes y ahorros del difunto esposo de la denunciante. Ante dicha solicitud brindó respuesta mediante Resolución Presidencial N° 090-2021-CASCMM-CA/P de fecha 20 de mayo 2021, en la cual se sustenta las normas legales que son aplicables al presente caso y las causales de improcedencia de la solicitud de la denunciante;
 - (ii) La denunciante el 8 de junio de 2021, presentó su recurso de reconsideración contra dicha resolución presidencial, por lo que brindó respuesta mediante Resolución de Consejo de Administración N° 071-2021-CACSM-CA/P de fecha 16 de julio de 2021, en la cual resolvió declarar improcedente el recurso de reconsideración formulado por la denunciante, en atención a que se resolvió en observancia del Reglamento del Fondo de Solidaridad de la Cooperativa;

¹ RUC: 20129258323.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DE INDECOPI DE ICA

RESOLUCIÓN N° 066-2022/INDECOPI-ICA

EXPEDIENTE N° 090-2021/CPC-INDECOPI-ICA

- (iii) Las resoluciones fueron emitidas en cumplimiento de las disposiciones establecidas en su Reglamento del Fondo de Solidaridad de la Cooperativa;
- (iv) La denunciante debió recurrir a la vía judicial interponiendo el proceso contencioso administrativo, por haberse agotado el proceso administrativo a fin de que en la vía judicial se pueda valorar sus argumentos, por lo que no le corresponde a la autoridad administrativa pronunciarse sobre el presente caso, pues ya se agotó el trámite administrativo que corresponde; y,
- (v) Finalmente, solicitó el pago de costas y costos del presente procedimiento.

I.3. Informe Final de Instrucción

- 6. Mediante la Resolución N° 157-2022/ST-INDECOPI-ICA de fecha 6 de abril de 2022, se puso en conocimiento de ambas partes, el Informe Final de Instrucción N° 022-2022/ST-INDECOPI-ICA.
- 7. A través del escrito presentado el 13 de abril de 2022, la Cooperativa absolvió el traslado del informe final de instrucción, señalando los siguientes argumentos:
 - (i) Contrariamente a lo alegado por la denunciante, el socio no contrató un seguro de desgravamen, pues en atención a su política de su representada en caso de fallecimiento del socio, se le otorga un beneficio de desgravamen siempre que cumpla con los requisitos exigidos en el Reglamento del Fondo de Solidaridad de la Cooperativa;
 - (ii) La negativa de aplicar el fondo de desgravamen para cancelar el saldo deudor del préstamo del esposo de la denunciante, se encontraba justificado toda vez que el esposo de la denunciante contaba con retrasos en los pagos de sus cuotas con un promedio de 22 días de retraso por mes, incumpliendo con lo establecido en el artículo 27° del Reglamento del Fondo de Solidaridad de la Cooperativa, el cual establece que: *“el saldo de préstamos será cancelado automáticamente con afectación del Fondo de Desgravamen, siempre y cuando el socio esté cumpliendo puntualmente con pagar sus cuotas según el Plan de Pagos y no tenga un retraso mayor de 8 días en promedio en sus pagos mensuales”*;
 - (iii) Señaló que sí había adjuntado anteriormente la documentación que se le requirió. Sin perjuicio de ello, la volvía a presentar nuevamente a través del referido escrito; y,
 - (iv) Finalmente, se debía tener en cuenta que de acuerdo con la declaración jurada de fecha 4 de mayo de 2018, el esposo de la denunciante declaró haber sido instruido del contenido del estatuto, del reglamento de crédito y del reglamento del fondo de solidarias de la Cooperativa, por lo que tenía conocimiento de dicha disposición.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 8. La Comisión considera que, en el presente caso, corresponde determinar:
 - (i) Si, la Cooperativa ha incurrido en infracción al artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor;
 - (ii) De ser el caso, la medida correctiva a dictarse;
 - (iii) De ser el caso, la sanción a imponerse; y,
 - (iv) De ser el caso, la condena al pago de las costas y costos.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1 Sobre el deber de idoneidad

- 9. El artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece la responsabilidad de los proveedores por la idoneidad y calidad de los productos y



servicios que ofrecen en el mercado. En aplicación de esta norma, los proveedores tienen el deber de brindar los productos y servicios ofrecidos en las condiciones acordadas o en las condiciones que resulten previsibles, atendiendo a la naturaleza de los mismos y a la normatividad que rige su prestación.

10. En el presente caso, la señora Graciano denunció a la Cooperativa porque se negó, de manera indebida, a hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen para cancelar el Préstamo N° 2007330, otorgado en el mes de mayo de 2018. La señora Graciano, señaló entre otros argumentos, que los requisitos que le había exigido la Cooperativa resultaban indebidos, en tanto los mismos no se habían contemplado al momento del desembolso del crédito materia de denuncia.
11. A través los escritos presentados el 9 y 10 de noviembre de 2021, la Cooperativa presentó sus descargos, señalando los siguientes argumentos:
 - (i) El 5 de mayo de 2021, se solicitó la devolución de los aportes y ahorros del difunto esposo de la denunciante. Ante dicha solicitud brindó respuesta mediante Resolución Presidencial N° 090-2021-CASCMM-CA/P de fecha 20 de mayo 2021, en la cual se sustenta las normas legales que son aplicables al presente caso y las causales de improcedencia de la solicitud de la denunciante;
 - (ii) La denunciante el 8 de junio de 2021, presentó su recurso de reconsideración contra dicha resolución presidencial, por lo que brindó respuesta mediante Resolución de Consejo de Administración N° 071-2021-CACSM-CA/P de fecha 16 de julio de 2021, en la cual resolvió declarar improcedente el recurso de reconsideración formulado por la denunciante, en atención a que se resolvió en observancia del Reglamento del Fondo de Solidaridad de la Cooperativa;
 - (iii) Las resoluciones fueron emitidas en cumplimiento de las disposiciones establecidas en su Reglamento del Fondo de Solidaridad de la Cooperativa;
 - (iv) La denunciante debió recurrir a la vía judicial interponiendo el proceso contencioso administrativo, por haberse agotado el proceso administrativo a fin de que en la vía judicial se pueda valorar sus argumentos, por lo que no le corresponde a la autoridad administrativa pronunciarse sobre el presente caso, pues ya se agotó el trámite administrativo que corresponde; y,
 - (v) Finalmente, solicitó el pago de costas y costos del presente procedimiento.
12. Con relación a dichos argumentos, corresponde precisar que, contrariamente a lo alegado por la Cooperativa, las resoluciones emitidas a través de las cuales resolvió negar la solicitud de cobertura del fondo de desgravamen solicitado por la denunciante, no enerva de modo alguno, su derecho de interponer una denuncia ante la autoridad administrativa por el referido hecho, dichas resoluciones emitidas por la Cooperativa no están comprendidas como un supuesto de suspensión y/o improcedencia para que la autoridad administrativa no pueda conocer el hecho denunciado y emita un pronunciamiento sobre el fondo. Por otro lado, debe indicarse que el pago de costas y costos únicamente corresponde a favor de la parte denunciante cuando la autoridad declara fundada su denuncia, conforme a lo establecido en el artículo 7° del Decreto Legislativo 807, por lo que corresponde desestimar dichos argumentos.
13. Por otro lado, a través del escrito presentado el 13 de abril de 2022, la Cooperativa absolvió el traslado del informe final de instrucción, señalando los siguientes argumentos:
 - (i) Contrariamente a lo alegado por la denunciante, el socio no contrató un seguro de desgravamen, pues en atención a su política de su representada en caso de fallecimiento del socio, se le otorga un beneficio de desgravamen siempre que



- cumpla con los requisitos exigidos en el Reglamento del Fondo de Solidaridad de la Cooperativa;
- (ii) La negativa de aplicar el fondo de desgravamen para cancelar el saldo deudor del préstamo del esposo de la denunciante, se encontraba justificado toda vez que el esposo de la denunciante contaba con retrasos en los pagos de sus cuotas con un promedio de 22 días de retraso por mes, incumpliendo con lo establecido en el artículo 27° del Reglamento del Fondo de Solidaridad de la Cooperativa, el cual establece que: *“el saldo de préstamos será cancelado automáticamente con afectación del Fondo de Desgravamen, siempre y cuando el socio esté cumpliendo puntualmente con pagar sus cuotas según el Plan de Pagos y no tenga un retraso mayor de 8 días en promedio en sus pagos mensuales”*;
 - (iii) Señaló que sí había adjuntado anteriormente la documentación que se le requirió. Sin perjuicio de ello, la volvía a presentar nuevamente a través del referido escrito; y,
 - (iv) Finalmente, se debía tener en cuenta que de acuerdo con la declaración jurada de fecha 4 de mayo de 2018, el esposo de la denunciante declaró haber sido instruido del contenido del estatuto, del reglamento de crédito y del reglamento del fondo de solidarias de la Cooperativa, por lo que tenía conocimiento de dicha disposición.
14. Sobre el particular, resulta pertinente precisar de manera previa que, contrariamente a lo alegado por la Cooperativa, recién a través de su escrito del 13 de abril de 2022, presentó la documentación solicitada en los numerales (ii), (iii); y, (iv) de la Resolución N° 133-2022/ST-INDECOPI-ICA.
15. Ahora bien, retomando al fondo del presente caso, teniendo en consideración lo expuesto por ambas partes, corresponde determinar si la Cooperativa se negó de manera indebida o no a hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen para cancelar el saldo deudor del préstamo materia de denuncia.
16. Sobre el particular, es conveniente indicar primero que los procedimientos por infracciones a las normas de protección al consumidor involucran el ejercicio de potestades de sanción, de allí que en su tramitación deban observarse los principios del procedimiento sancionador. Uno de los principios que rige el procedimiento administrativo sancionador es el principio de licitud recogido en el artículo 248 numeral 9 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General², según el cual la administración debe presumir que los administrados actúan conforme a ley mientras no se cuente con evidencia en contrario.
17. Asimismo, el carácter tutelar de la protección al consumidor no afecta dicho principio ya que el supuesto de responsabilidad administrativa en la actuación del proveedor impone a este la carga procesal de sustentar y acreditar que no es responsable por la falta de idoneidad del bien colocado en el mercado o el servicio prestado, sea porque actuó cumpliendo con las normas debidas o porque pudo acreditar la existencia de hechos ajenos que lo eximen de responsabilidad. Así, una vez acreditado el defecto por el consumidor o la autoridad administrativa, corresponde al proveedor acreditar que este no le es imputable, conforme a la normativa que regula la carga de la prueba³.

² **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales (...)

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

³ **CÓDIGO PROCESAL CIVIL**

Artículo 196.- Carga de la prueba.-

Salvo disposición legal diferente, la carga de probar corresponde a quien afirma hechos que configuran su pretensión, o a quien los contradice alegando nuevos hechos.

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.



18. Ahora bien, en el presente caso, la señora Graciano para acreditar lo alegado en su escrito de denuncia, presentó, entre otros, copia de dos estados de cuenta del préstamo materia de denuncia, dos comprobantes de pago, y copia de dos comunicaciones de la Cooperativa. De la valoración en conjunto de dicha documentación se advierte que: (i) las cuotas mensuales del préstamo materia de denuncia incluía un importe por concepto de “fondo de desgravamen”; (ii) si bien se advierte días de retraso para el pago de las cuotas, éstas fueron canceladas en su totalidad (con la inclusión del importe del fondo de desgravamen) hasta el mes de abril de 2021; y, (iii) la Cooperativa negó la solicitud de cobertura del fondo de desgravamen para cancelar el saldo deudor del préstamo materia de denuncia.
19. Por su parte, la Cooperativa durante el procedimiento adjuntó, entre otros, copia de los siguientes documentos: (i) la Resolución Presidencial N° 90-2021-CACSMM-CA/P de fecha 20 de mayo de 2021; (ii) la Resolución de Consejo de Administración N° 071-2021-CACSMM-CA/P de fecha 16 de julio de 2021; (iii) copia de estados de cuenta y plan de pagos del préstamo materia de denuncia, (iv) el Reglamento del Fondo de Solidaridad de la Cooperativa; (v) la declaración jurada de fecha 4 de mayo de 2018; y, (vi) la solicitud del crédito materia de denuncia.
20. De la revisión de dicha documentación presentada por la Cooperativa, se advierte que sustentó su negativa de hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen en lo establecido en el artículo 27° de su Reglamento del Fondo de Solidaridad, disposición que establecía la obligación de los socios de pagar puntualmente sus cuotas de los préstamos otorgados y como condición para la aplicación del fondo de desgravamen al saldo deudor de los referidos préstamos no se debía incurrir en un retraso mayor de 8 días en promedio en sus pagos mensuales.
21. Asimismo, si bien se advierte días de retraso para el pago de las cuotas, superiores a 8 días; lo cierto es que, a criterio de este Colegiado la declaración jurada de fecha 4 de mayo de 2018, la misma que se encuentra insertada en la solicitud del crédito materia de denuncia, únicamente acredita que se le instruyó al esposo de la denunciante sobre el contenido del Reglamento del Fondo de Solidaridad, por lo que dicha declaración no implica que se le haya entregado una copia del referido reglamento o una constancia de recepción del mismo, para dilucidar que efectivamente el esposo de la denunciante tenía conocimiento sobre la cláusula citada y alegada por la Cooperativa, más aún si la señora Graciano en su escrito de denuncia ha cuestionado que los requisitos exigidos por la Cooperativa no habían sido pactados previamente al momento de la contratación del préstamo materia de denuncia.
22. En ese sentido, a criterio de este Colegiado, la documentación presentada por la Cooperativa durante el procedimiento no resulta ser suficiente a fin de acreditar que, la condición opuesta a la denunciante para sustentar la negativa de cobertura del fondo desgravamen haya sido puesto en conocimiento de su difunto esposo, por lo que se considera que dicha negativa resulta indebida.
23. Por las consideraciones expuestas, corresponde declarar fundada la denuncia presentada por la señora Graciano contra la Cooperativa, por infracción al artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que se negó de manera indebida a hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen para cancelar el Préstamo N° 2007330, otorgado en el mes de mayo de 2018 al difunto esposo de la denunciante.

Artículo 173.- Carga de la prueba (...)

173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.



III.2 Sobre las medidas correctivas

24. El artículo 114° del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece que, sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor, el Indecopi puede dictar a pedido de parte o de oficio, medidas correctivas reparadoras o complementarias.
25. La denunciante solicitó, en calidad de medidas correctivas, se ordene a la Cooperativa que cumpla con: (i) hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen para cancelar el saldo capital de la deuda derivada del préstamo otorgado en mayo de 2018; y, (ii) se abstenga de ejecutar la garantía hipotecaria.
26. Ahora bien, considerando que la denuncia interpuesta contra la Cooperativa resulta fundada corresponde ordenar a la Cooperativa en calidad de medida correctiva que en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, contado desde el día siguiente en que la presente resolución quede firme en sede administrativa, cumpla con activar el fondo de desgravamen a fin de cancelar el saldo deudor del préstamo materia de denuncia.
27. Con respecto a la (ii) medida correctiva solicitada por la denunciante, corresponde mencionar que la misma no tiene vinculación directa alguna con el hecho denunciado, por lo que corresponde denegar dicha solicitud de medida correctiva.

III.3 Sobre la graduación de la sanción

28. El artículo 110° del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece una calificación de las infracciones en leves, graves y muy graves y dispone una escala de multas para cada tipo de infracción.
29. Por otro lado, en el presente caso, la conducta infractora vulneró lo dispuesto en el artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, por lo que se considera que en aplicación a la calificación de las infracciones corresponde ubicar a dicha conducta como una infracción leve a dicha norma, pudiendo ser sancionada desde una amonestación hasta una multa de 50 UIT.
30. Cabe indicar que, en el presente caso corresponde graduar la sanción impuesta de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 112° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que, la Cooperativa no cumplió con informar el tamaño de empresa que constituía para el año 2020 y de la revisión del listado del Padrón de contribuyentes de la Sunat del 2020 no se advierte dicha información, a fin de poder aplicar el Decreto Supremo N° 032-2021-PCM.
31. Ahora bien, el artículo 112° del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece que, al momento de aplicar y graduar la sanción, la autoridad administrativa podrá tomar en consideración, entre otros, los siguientes criterios⁴:

⁴ **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.

Se consideran circunstancias agravantes especiales, las siguientes:
1. La reincidencia o incumplimiento reiterado, según sea el caso.
2. La conducta del infractor a lo largo del procedimiento que contravenga el principio de conducta procedimental.
3. Cuando la conducta infractora haya puesto en riesgo u ocasionado daño a la salud, la vida o la seguridad del consumidor.



- (i) **Beneficio ilícito:** se encuentra configurado por el monto del préstamo pendiente de pago que debió ser cubierto por la Cooperativa con la cobertura del fondo de desgravamen.
- (ii) **Daño resultante de la infracción:** considerando que la cobertura del fondo de desgravamen, es una obligación que la Cooperativa debió efectuar, el daño ocasionado se configura con el perjuicio económico para la denunciante, quien se vio imposibilitada de utilizar la cobertura del referido fondo a fin de cancelar la deuda del préstamo materia de denuncia, generándole incertidumbre en torno al pago del préstamo.
- (iii) **Efectos de la conducta infractora en el mercado:** Este tipo de conductas genera la percepción en la denunciante que se trata de prácticas normales dentro del mercado, aun cuando éstas vulnerarían las normas de protección al consumidor. De esta manera, los consumidores lejos de cuestionar dichas conductas podrían aceptarlas como normales, generando con todo ello un efecto negativo en el mercado.

32. Por tanto, evaluando los criterios de graduación expuestos bajo ponderaciones de razonabilidad y proporcionalidad, y en atención al uso de sus facultades discrecionales, la Comisión estima que la sanción a imponerse a la Cooperativa debe fijarse en 3 UIT, por infracción al artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

III.4 Sobre el pago de costas y costos

- 33. De conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo 807, en cualquier procedimiento contencioso seguido ante el Indecopi es potestad de la Comisión ordenar el pago de los costos y costas en que hubiera incurrido la parte denunciante o el Indecopi en los casos en que, luego del análisis correspondiente, así lo considere conveniente.
- 34. Habiéndose declarado fundada la denuncia presentada por la señora Graciano contra la Cooperativa, corresponde otorgar a la denunciante el pago de las costas del procedimiento, que a la fecha ascienden a la suma de S/. 36.00 soles. Ello, sin perjuicio del derecho de la denunciante de solicitar la liquidación de costas y costos una vez concluida la instancia administrativa.

IV. DECISIÓN DE LA COMISIÓN

PRIMERO: Declarar fundada la denuncia presentada por la señora Julia Graciano Lapa contra la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. N° 219 del Perú, por infracción al artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que se negó de manera indebida a hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen para cancelar el Préstamo N° 2007330, otorgado en el mes de mayo de 2018 al difunto esposo de la denunciante.

4. Cuando el proveedor, teniendo conocimiento de la conducta infractora, deja de adoptar las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias.

5. Cuando la conducta infractora haya afectado el interés colectivo o difuso de los consumidores.

6. Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular.

Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:

1. La subsanación voluntaria por parte del proveedor del acto u omisión imputado como presunta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos.

2. La presentación por el proveedor de una propuesta conciliatoria que coincida con la medida correctiva ordenada por el Indecopi.

3. Cuando el proveedor acredite haber concluido con la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de la misma y haber iniciado las acciones necesarias para remediar los efectos adversos de la misma.

4. Cuando el proveedor acredite que cuenta con un programa efectivo para el cumplimiento de la regulación contenida en el presente Código (...)

5. Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas dependiendo de cada caso particular.

SEGUNDO: Ordenar a la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. N° 219 del Perú en calidad de medida correctiva, en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente en que la presente resolución quede firme en sede administrativa, cumpla con activar el fondo de desgravamen a fin de cancelar el saldo deudor del préstamo materia de denuncia⁵.

TERCERO: Sancionar a la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. N° 219 del Perú con una multa ascendente a 3 UIT por infracción al artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. Dicha multa será rebajada en 25% si consiente la presente resolución y procede cancelar la misma en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación de la presente resolución, conforme a lo establecido en el artículo 113° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

CUARTO: Requerir a la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. N° 219 del Perú el cumplimiento del pago espontáneo de la multa impuesta, una vez que la presente resolución quede firme en sede administrativa. Sin perjuicio de poner en conocimiento del Área de Ejecución Coactiva del INDECOPI la sanción impuesta, a efectos de que ejerza sus funciones de acuerdo a ley.

QUINTO: Ordenar a la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. N° 219 del Perú para que en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente en que la presente resolución quede firme en sede administrativa, cumpla con el pago de las costas del procedimiento a favor de la denunciante ascendente a S/ 36.00 soles⁶. Ello, sin perjuicio del derecho de la denunciante de solicitar la liquidación de costas y costos una vez concluida la instancia administrativa.

SEXTO: Disponer la inscripción de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. N° 219 del Perú en el Registro de Infracciones y Sanciones – RIS del Indecopi, conforme a lo dispuesto por el artículo 119° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Con la intervención de los señores Comisionados: Alberto Iván Junco Bravo, Abel Alejandro Rivera Palomino, Raúl Enrique Salgado Mayaute y Héctor Dionicio Quispe Segovia.

Alberto Iván Junco Bravo
Presidente

⁵ Asimismo, se informa al denunciado que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin. Ello bajo apercibimiento de imponerle una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

De otro lado, se informa al denunciante que en caso se produzca el incumplimiento del mandato dictado por la autoridad administrativa, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual evaluará la imposición de una multa coercitiva por incumplimiento de medida correctiva, conforme a lo establecido en el artículo 40 de la Directiva N° 001-2021/DIR-COD-INDECOPI.

⁶ Asimismo, se informa al denunciado que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento del mandato ordenado, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin. Ello bajo apercibimiento de imponerle una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 118° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

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

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

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

Lima, 22 de febrero de 2023

ANTECEDENTES

1. El 15 de octubre de 2022, la señora Julia Graciano Lapa (en adelante, la señora Graciano) denunció a la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. N° 219 del Perú¹ (en adelante, la Cooperativa), ante la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Ica (en adelante, la Comisión), por una presunta infracción de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), manifestando lo siguiente:
 - (i) En mayo del 2018, junto a su cónyuge, el señor Fortunato de la Cruz Cuba (en adelante, el señor de la Cruz), contrataron con la Cooperativa un crédito por el monto de S/ 150 000,00;
 - (ii) el referido préstamo se reprogramó el 4 de diciembre del 2020, pues tenían algunos atrasos de pago, producto de las consecuencias originadas por la pandemia; no obstante, cumplieron con pagar todas las cuotas hasta la fecha de deceso de su esposo;

¹ R.U.C. 20129258323 con domicilio en Jr. San Martín Nro. 558 Cercado Huamanga, Ayacucho, Perú
M-SPC-13/1B 1/6

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

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

ANÁLISIS

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

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

² **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:**

1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.

No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral.

No hay proceso judicial por comisión o delegación

(...)

³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

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

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

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

HERNANDO MONTOYA ALBERTI
Presidente