



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 101-2020/CC3

RESOLUCIÓN FINAL N.° 073-2021/CC3

EXPEDIENTE : 101-2020/CC3
AUTORIDAD : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N.° 3
(COMISIÓN)
ADMINISTRADO : BANCO DE LA NACIÓN¹
MATERIA : PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
METODOS ABUSIVOS DE COBRANZA
ACTIVIDAD : OTROS TIPOS DE INTERMEDIACIÓN MONETARIA
SANCIÓN : *Amonestación (literal b) del artículo 62 del Código)*

SUMILLA: *El artículo 61 de la Ley N.° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, establece que el proveedor debe utilizar los procedimientos de cobranza previstos en las leyes, prohibiéndose los métodos que afecten la reputación del consumidor, atenten contra la privacidad de su hogar y afecten sus actividades laborales o su imagen ante terceros. En ese sentido, el artículo 62 de dicha norma establece los métodos que los proveedores se encuentran prohibidos de realizar; y, que, por ende, califican como métodos abusivos de cobranza, entre estos, efectuar visitas o llamadas telefónicas entre las 20.00 y las 07.00 horas, o los días sábados, domingos y feriados.*

En el presente caso, en tanto se verificó que Banco de la Nación realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos, corresponde sancionarlo con una Amonestación.

Lima, 27 de mayo de 2021

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución N.° 1 del 14 de diciembre de 2020, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 (Secretaría Técnica) inició un procedimiento administrativo sancionador (PAS) en contra de Banco de la Nación (Banco), por presunto incumplimiento a lo previsto en la Ley N.° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (Código), en los siguientes términos:

“IV. RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

PRIMERO: *Iniciar procedimiento administrativo sancionador en contra de Banco de la Nación, a instancia de la Secretaría Técnica, con cargo a dar cuenta a la Comisión de Protección al Consumidor N.° 3, por la presunta infracción a lo establecido en el artículo 108 de la Ley N.° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en relación a lo establecido en el artículo 61 y el literal b) del artículo 62 de la misma norma, toda vez que habría empleado métodos abusivos de cobranza, en tanto realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos”.*

2. Mediante escrito de fecha 13 de enero de 2021, el Banco presentó sus descargos, señalando lo siguiente:

¹ El administrado está registrado en la base de datos de la SUNAT con RUC número 20100030595, y con domicilio fiscal ubicado en Av. Javier Prado Este Nro. 2499 Urb. San Borja, Lima. Asimismo, se encuentra inscrito en la Partida Registral de la SUNARP 11013341.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 101-2020/CC3

- (i) Reconocía y se allanaba a la conducta materia de imputación en su contra, pues la misma correspondía a omisiones involuntarias.
 - (ii) Las sanciones económicas tienen como finalidad generar un efecto disuasivo en el proveedor, pues debería resultarle más oneroso el pago de la sanción por la comisión de una conducta infractora que incumplir las disposiciones legales; por lo que, la multa a imponer debe estar en el marco del principio de razonabilidad.
 - (iii) La Resolución Final N.° 096-2020/CC3, estableció que un criterio adecuado para valorizar la afectación de la conducta infractora que se realiza es mediante la cuantificación del daño ocasionado a los consumidores. Así, de acuerdo al principio de razonabilidad en la graduación de la sanción se debe considerar factores como la gravedad del daño producido al interés público, el perjuicio económico causado, entre otros.
 - (iv) Resaltó que durante el año 2019 y 2020 no registró ninguna sanción impuesta por la utilización de métodos abusivos de cobranza en contra de sus usuarios.
 - (v) Las llamadas realizadas fueron preventivas y con la finalidad de recordarle a sus usuarios el pago de sus obligaciones y los canales habilitados para ello.
 - (vi) Se ha realizado una mejora en los procedimientos, como la de redistribución de funciones internas en el manejo de gestiones de cobranza, incluida la de forma preventiva, con la finalidad de lograr un mejor control y seguimiento conforme se puede apreciar en el documento denominado “Solicitud de Revisión de Documento Normativo”.
3. Por Resolución N° 4 del 20 de abril de 2021, se requirió al Banco, lo siguiente:
- “(…)
- (i) *Explicar y detallar las mejoras implementadas en sus procedimientos -conforme a lo referido en el escrito del 13 de enero de 2021- y, de ser el caso, resaltar las partes pertinentes del documento que las contenga como el denominado “Solicitud de Revisión de Documento Normativo”.*
 - (ii) *Explicar la vinculación entre el documento denominado “Proceso de Recuperación de Créditos Otorgados a Deudores Minoristas” con el escrito de descargos del 13 de enero de 2021 y el Anexo 1.”*
4. Mediante escrito del 12 de mayo de 2021, el Banco presentó un escrito en el que señaló lo siguiente:
- (iii) El documento denominado “Solicitud de Revisión de Documento Normativo” se presentó con la finalidad de que se evidencie la fecha en la cual se realizaron las modificaciones en los procedimientos, esto es, el 31 de diciembre de 2019. Agregó, que en dicho documento se implementó una redistribución de funciones internas para el manejo de las gestiones de cobranza (incluida la preventiva) a fin de que se pueda tener un mejor control y seguimiento de estas.
 - (iv) El anexo presentado en el escrito del 13 de enero de 2021 constituye el flujo incorporado como anexo a la normativa interna.
5. Por Resolución N° 6 del 14 de mayo de 2021, se puso en conocimiento del Banco el Informe Final de Instrucción N° 039-2021/CC3-ST (IFI) otorgándosele un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de descargos.
6. Mediante escrito del 21 de mayo de 2021, el Banco señaló lo siguiente:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 101-2020/CC3

- (i) Se ratificó respecto al allanamiento y reconocimiento formulado mediante escrito del 13 de enero de 2021.
 - (ii) Indicó que mediante escrito del 12 de mayo de 2021 ha quedado acreditada la implementación de medidas para mejorar sus procedimientos.
 - (iii) Aceptó la propuesta de sanción efectuada en el IFI, pese a que no coincide con los argumentos expuestos; no obstante, pidió que los atenuantes expuestos sean considerados.
7. En consecuencia, corresponde a la Comisión de Protección al Consumidor N.° 3 (Comisión) emitir el pronunciamiento final en el presente PAS.

II. ANÁLISIS

A. Cuestión Previa

A1. Sobre el reconocimiento de responsabilidad formulado por el administrado

8. A través de su escrito de descargos, el Banco señaló que reconocía y se allanaba a la imputación formulada en su contra en atención a lo dispuesto en el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), motivo por el cual solicitó se le imponga una amonestación.
9. Al respecto, el artículo II² del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que dicho cuerpo normativo contiene normas comunes aplicables a las actuaciones de la función administrativa, por lo que regula todos los procedimientos administrativos, inclusive los procedimientos especiales.
10. Así, se puede advertir que el artículo 257 del TUO de la LPAG³ reconoce como una circunstancia atenuante de responsabilidad, además de los supuestos que puedan establecer las normas especiales, el reconocimiento que formule el administrado, de forma expresa y por escrito, luego del inicio del procedimiento.
11. En atención a ello se concluye que, según dicha norma, al presente procedimiento administrativo sancionador, iniciado por propia iniciativa de la autoridad, le sería aplicable la figura del reconocimiento, mas no del allanamiento (regulado en el Código

² **TUO de la LPAG**
Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.
2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley. (...)

³ **TUO de la LPAG**
Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones
(...)

- 2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:
 - a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
 - b) Otros que se establezcan por norma especial.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 101-2020/CC3

- y la Directiva 001-2021/DIR-COD-INDECOPI – Directiva Única que regula los procedimientos de Protección y Defensa del Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor⁴).
12. En otras palabras, aun cuando el administrado haya alegado que formuló el allanamiento y reconocimiento, en la medida que **el presente procedimiento administrativo sancionador fue promovido por iniciativa de la autoridad, le debería ser aplicable las disposiciones del TUO de la LPAG, que solo recoge como uno de los atenuantes de responsabilidad administrativa al reconocimiento** (no al allanamiento, más aún si se considera que, por su propia naturaleza, no sería aplicable al procedimiento sancionador iniciado por iniciativa de la autoridad).
 13. En tal sentido, conforme a lo indicado, corresponderá analizar si el reconocimiento formulado por el Banco fue expreso y por escrito.
 14. Sobre el particular, a través de su escrito de fecha 13 de enero de 2021, la entidad bancaria señaló lo siguiente:

(...)

A. RECONOCIMIENTO
Adicionalmente al allanamiento formulado, y en un correcto actuar de buena fe dentro del presente procedimiento, corresponde por nuestra parte también formular reconocimiento expreso a la imputación de cargos efectuados, respecto de las llamadas de cobranza realizadas, debiendo dejar expresa constancia que las mismas han sido realizadas sin la intención dolosa y directa del quebrantamiento de las disposiciones normativas, sino por una acción involuntaria que en la actualidad ha sido corregida.

(...)
 15. Asimismo, mediante escrito del 21 de mayo de 2021, indicó que se ratificaba en lo señalado en su escrito de descargos presentado el 13 de enero de 2021.
 16. Por consiguiente, teniendo en cuenta que el reconocimiento formulado por el Banco fue expreso y por escrito, corresponde aplicar los efectos de dicha figura al momento de graduar la sanción que corresponda imponer, conforme lo establece el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG.
 17. Finalmente, es pertinente mencionar que, si bien el administrado también alegó que se allanaba a la imputación formulada en su contra, lo cierto es que dicha figura procesal no ha sido recogida en el TUO de la LPAG como circunstancia atenuante de responsabilidad, motivo por el cual no corresponde aplicarla al caso concreto⁵.

4

Directiva

Artículo 29.- Alcances del allanamiento o reconocimiento

Para efectos de aplicar las figuras de allanamiento y reconocimiento previstas como circunstancias atenuantes en el artículo 112 del Código, los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor deben tener en consideración lo siguiente:

- a) La figura del allanamiento y reconocimiento se aplicará en los procedimientos por iniciativa de parte de conformidad con lo dispuesto en el Código.

5

El allanamiento ha sido recogido en el artículo 112 del Código y en el artículo 29 literal a) de la Directiva 001-2021/DIR-COD-INDECOPI – Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor; sin embargo, solo es aplicable a los procedimientos iniciados a instancia de parte, en donde existe un interés (pretensión) particular que puede ser aceptado por la parte denunciada.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 101-2020/CC3

B. Sobre el marco que regula los métodos abusivos de cobranza

18. El artículo 61 del Código⁶ establece que el proveedor debe utilizar los procedimientos de cobranza previstos en las leyes, prohibiéndose los métodos que afecten la reputación del consumidor, atenten contra la privacidad de su hogar y afecten sus actividades laborales o su imagen ante terceros.
19. En la misma línea, el artículo 62 del Código⁷ establece cuáles son los métodos que los proveedores se encuentran prohibidos de realizar; y, que, por ende, califican como métodos abusivos de cobranza, entre estos, efectuar visitas o llamadas telefónicas entre las 20.00 horas y las 07.00 horas o los días sábados, domingos y feriados.
20. En el caso concreto, mediante Carta N.° 637-2019/INDECOPI-GSF del 14 de marzo de 2019, la GSF solicitó al administrado que presente el reporte de clientes a quienes efectuó llamadas telefónicas de cobranza (empleando a su personal interno, estudios de abogados, callcenters y otros), respecto al período comprendido entre el 1 al 31 de diciembre de 2018.
21. En atención a lo anterior, mediante Carta N.° 0021-2019-BN/2760 del 29 de abril de 2019, Carta N.° 0023-2019-BN/2760 del 14 de mayo de 2019 y Carta N.° 0026-2019-BN/2760 del 3 de junio de 2019, el Banco cumplió con atender el requerimiento efectuado, lo que permitió la identificación de dos (2) llamadas realizadas de lunes a viernes dentro del horario prohibido y cuatro mil doscientos cuarenta (4,240) realizadas en días no permitidos por el Código. Cabe señalar que durante la supervisión, ello fue informado al proveedor mediante Carta N.° 1561-2020/INDECOPI-GSF del 16 de julio de 2020.
22. En ese sentido, la Secretaría Técnica imputó al Banco que habría vulnerado el artículo 108 del Código, en relación con lo establecido en el literal b) del artículo 62 de la

⁶ **Código**

Artículo 61.- Procedimientos de cobranza

El proveedor debe utilizar los procedimientos de cobranza previstos en las leyes. Se prohíbe el uso de métodos de cobranza que afecten la reputación del consumidor, que atenten contra la privacidad de su hogar, que afecten sus actividades laborales o su imagen ante terceros.

⁷ **Código**

Artículo 62.- Métodos abusivos de cobranza

A efectos de la aplicación del artículo 61, se prohíbe:

- a. Enviar al deudor, o a su garante, documentos que aparenten ser notificaciones o escritos judiciales.
- b. Realizar visitas o llamadas telefónicas entre las 20.00 horas y las 07.00 horas o los días sábados, domingos y feriados.
- c. Colocar o exhibir a vista del público carteles o escritos en el domicilio del deudor o del garante, o en locales diferentes de éstos, requiriéndole el pago de sus obligaciones.
- d. Ubicar a personas con carteles alusivos a la deuda, con vestimenta inusual o medios similares, en las inmediaciones del domicilio o del centro de trabajo del deudor, requiriéndole el pago de una obligación.
- e. Difundir a través de los medios de comunicación nóminas de deudores y requerimientos de pago sin mediar orden judicial. Lo anterior no comprende a la información que se proporcione a las centrales privadas de información de riesgos reguladas por ley especial, la información brindada a la Central de Riesgos de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ni la información que por norma legal proporcione el Estado.
- f. Enviar comunicaciones o realizar llamadas a terceros ajenos a la obligación informando sobre la morosidad del consumidor.
- g. Enviar estados de cuenta, facturas por pagar y notificaciones de cobranza, sea cual fuera la naturaleza de estas últimas, al domicilio de un tercero ajeno a la relación de consumo, salvo que se trate de un domicilio contractualmente acordado o que el deudor haya señalado un nuevo domicilio válido.
- h. Cualquier otra modalidad análoga a lo señalado anteriormente.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 101-2020/CC3

- misma norma, toda vez que habría empleado métodos abusivos de cobranza, en tanto realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos.
23. En este punto, cabe indicar que, mediante escrito del 13 de enero de 2021, el Banco reconoció de forma expresa la imputación formulada en su contra. Asimismo, señaló que las llamadas realizadas no serían de cobranza propiamente, sino corresponderían a una acción preventiva a través de comunicaciones pregrabadas.
 24. Ahora bien, en virtud al reconocimiento de responsabilidad efectuado y los documentos obrantes en el expediente, se concluye que el Banco empleó métodos abusivos de cobranza, en tanto realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos.
 25. Por otro lado, si bien el Banco señaló que las llamadas efectuadas fueron realizadas de manera preventiva, se debe señalar que las mismas han sido efectuadas en el marco de una gestión de cobranza, con la finalidad de asegurar que sus consumidores realicen el pago de sus obligaciones de forma puntual, lo cual refuerza el argumento señalado de manera precedente, siendo que ello no resulta una circunstancia atenuante prevista en el artículo 112 del Código, por lo que corresponde desestimar el alegato del administrado en este extremo.
 26. En consecuencia, corresponde sancionar al Banco por infracción al artículo 108 del Código, en relación con lo establecido en el literal b) del artículo 62 de la misma norma, toda vez que, el administrado empleó métodos abusivos de cobranza, en tanto realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos.

C. Medidas Correctivas

27. El artículo 105 del Código reconoce la facultad de la Comisión para dictar las medidas que tengan por objeto resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas por la infracción, o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro⁸.
28. Asimismo, el artículo 251 del TUO de la LPAG⁹ señala que las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de

⁸ **Código**
Artículo 105.-El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo N.° 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley. (...)

⁹ **TUO de la LPAG**
Artículo 251.- Determinación de Responsabilidad
251.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.
251.2 Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan, y de las sanciones que se impongan.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 101-2020/CC3

- medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.
29. En el presente caso, se ha acreditado que el Banco empleó métodos abusivos de cobranza, en tanto realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos.
 30. Sobre este punto cabe indicar que, el Banco mediante escritos del 13 de enero de 2021 y 12 de mayo de 2021, presentó el documento denominado “*Solicitud de Revisión de Documento Normativo*” en el cual —conforme a lo indicado y revisado— se advierte que el 31 de diciembre de 2019 se realizó variaciones en la gestión de recuperación de créditos.
 31. Asimismo, el citado documento se encontró acompañado del documento denominado “*Proceso de Recuperación de Créditos Otorgados a Deudores Minoristas*” -el cual conforme a la precisión efectuada por la entidad bancaria a través de su escrito del 12 de mayo de 2021- sería el flujo incorporado en la normativa interna que detalle el procedimiento de recuperación de crédito.
 32. Es así, que de la revisión de dicho documento se advierte el procedimiento implementado para realizar gestiones de cobranza (regular, prejudicial, judicial, entre otros) y preventivas¹⁰. No obstante, sólo se advierte que en la etapa de “*cobranza preventiva*” se incluye específicamente la prohibición de realizar llamadas en horarios y días prohibidos por la normativa de protección al consumidor.
 33. Respecto a lo anterior, cabe indicar que las acciones que deben ser implementadas por la entidad bancaria, tienen que abarcar todos los tipos de cobranza utilizados en los consumidores deudores el Código no hace una distinción sobre algún tipo, pues el sentido de la norma es lograr que toda acción de cobranza llevada a cabo respete la integridad, seguridad, reputación y tranquilidad del consumidor.
 34. Por tal motivo, corresponde ordenar al Banco, en calidad de medida correctiva, que en un plazo máximo e improrrogable de veinte (20) días hábiles, contado a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución, cumpla con:
 - Implementar como parte de su protocolo, las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las comunicaciones de cobranza que efectúa a sus consumidores deudores se realicen en los días y horarios permitidos por Ley, de acuerdo a lo previsto en el literal b) del artículo 62 de la Ley N.° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.
 35. Adicionalmente, corresponde solicitar al Banco que acredite el cumplimiento de la medida correctiva, ante la Comisión, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo de veinte (20) días hábiles antes señalado;

¹⁰ Que comprende la identificación de clientes potenciales de alto riesgo crediticio, clientes sobre endeudados de consumo, clientes que no canalizan sus abonos de pago en el BN y clientes propensos a caer en sobreendeudamiento, según los parámetros establecidos por la Gerencia de Riesgos.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 101-2020/CC3

siendo que, en caso no se acredite ello, la Comisión podría imponer una multa coercitiva en su contra, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Código¹¹. De persistir en el incumplimiento de lo ordenado, se podría imponer una nueva multa coercitiva, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de doscientas (200) UIT.

D. Graduación de la sanción

36. El administrado señaló que las sanciones económicas, tienen una finalidad intrínseca la cual es generar un efecto disuasivo en el proveedor para que cambie su conducta, por lo que la potestad sancionadora debe contemplar principios como la razonabilidad al momento de decidir la sanción a imponer.
37. Agregó, que lo detallado de manera precedente, se encuentra evidenciado en la Resolución Final N° 096-2020/CC3, en la cual se advierte que es considerado como un criterio adecuado para valorizar la afectación de la conducta infractora la cuantificación del daño a los consumidores, siendo necesario contar con un universo de consumidores presuntamente afectados para tomar una muestra representativa y cuantificar el daño. Por tanto, de conformidad con el principio de razonabilidad, se debía considerar factores como: la gravedad del daño producido al interés público, el perjuicio económico causado, las circunstancias de la comisión de la infracción, entre otras, que permitan obtener un resultado proporcional al fin público que se busca alcanzar.
38. Sobre el particular, se debe indicar que en la etapa de supervisión, en mérito a la información remitida por la entidad bancaria, se identificó un total de cuatro mil novecientos noventa y ocho (4998) llamadas telefónicas realizadas a consumidores deudores. Ahora bien, de la revisión de las citadas llamadas se evidenció que cuatro mil doscientos cuarenta (4240) se habrían realizado los fines de semana (días prohibidos) y dos (2) de lunes a viernes en un horario prohibido.
39. Es decir, del total de llamadas realizadas por la entidad bancaria a consumidores deudores, se identificó aquellas que no se realizaron conforme a las disposiciones del Código pues se efectuaron en días y horas prohibidas; por lo que, la sanción a imponer no se efectúa sobre la totalidad de las llamadas, esto es, cuatro mil novecientos noventa y ocho (4998), sino sólo de aquellas que estarían contraviniendo las disposiciones del citado cuerpo normativo.
40. Sin perjuicio de lo antes indicado, también es importante destacar que la Resolución Final N° 096-2020/CC3¹², corresponde a una materia distinta, pues se encuentra relacionada a métodos comerciales coercitivos, por lo cual no se puede generalizar el

¹¹ Código

Artículo 117.- Multas coercitivas por incumplimiento de mandatos

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

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

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

¹² Resolución Final N° 096-2020/CC3, tramitada en el marco del expediente N° 151-2019/CC3 contra Banco de Comercio por métodos comerciales coercitivos.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 101-2020/CC3

análisis plasmado en dicha resolución, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado.

41. Dicho lo anterior, corresponde a esta Comisión determinar la sanción a imponer, aplicando los criterios de graduación previstos en el Código y en el TUO de la LPAG.
42. Al respecto, el artículo 110 del Código dispone que dicho órgano resolutorio puede sancionar las infracciones administrativas con amonestación y multas de hasta 450 UIT, las cuales son calificadas en leves, graves y muy graves.
43. Por su parte, el artículo 112 del Código dispone que el órgano resolutorio puede tener en consideración el beneficio ilícito esperado u obtenido, la probabilidad de detección de la infracción, el daño resultante, los efectos generados, la naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio, así como otros criterios que, dependiendo del caso particular, se considere adecuado adoptar. Estos criterios sirven como parámetro de juicio para una mayor objetividad de la gravedad de la infracción y la imposición de la sanción, en garantía de los derechos del infractor.
44. A su vez, la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N.° 006-2014-PCM, publicada el 23 de enero de 2014 y vigente a partir del 23 de abril de 2014, establece que los factores a tener en cuenta para determinar la multa a imponer son los siguientes: el beneficio ilícito (o, en forma alternativa, el daño ocasionado por la infracción), dividido entre la probabilidad de detección, y el resultado multiplicado por los factores atenuantes y agravantes.
45. Finalmente, el artículo 248 del TUO de la LPAG establece, como uno de los principios de la potestad sancionadora administrativa, el principio de razonabilidad, según el cual las sanciones a imponer deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando ciertos criterios de graduación. En otras palabras, cuando la autoridad administrativa imponga sanciones debe considerar la proporción entre los medios utilizados y los fines públicos que debe tutelar, estableciéndose una relación lógica entre el hecho que motiva la sanción, el objetivo que se busca conseguir y el medio empleado para tal efecto.
46. En consecuencia, teniendo en cuenta los criterios señalados en los párrafos anteriores, corresponde graduar la sanción a imponer de la siguiente manera:

Haber empleado métodos abusivos de cobranza

- **Daño**

47. El daño lo constituye la afectación generada a los consumidores a quienes se les llamó en días y horarios prohibidos. En ese sentido, el daño está representado por el tiempo que destinan tales consumidores a la atención de llamadas telefónicas realizadas por el administrado en días y horarios prohibidos.
48. Para valorizar el daño derivado de dicho malestar, se tomará en cuenta el valor asociado al tiempo de afectación para cada consumidor, aplicado a la cantidad total de consumidores afectados.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.º 101-2020/CC3

49. El valor asociado al tiempo de afectación viene dado por el tiempo promedio estimado de atención de llamadas telefónicas en días y horarios prohibidos y el Valor Social del Tiempo (VST) promedio para un ciudadano del Perú, correspondiente a dicho tiempo de afectación.
50. Por lo tanto, considerando que el tiempo promedio de atención de dichas llamadas telefónicas es de 18 segundos¹³, y que el VST en segundos asciende a S/ 0,0007; se tiene que, el valor asociado al tiempo de afectación para cada consumidor asciende a S/ 0,0126.
51. Asimismo, teniendo en cuenta que el número de llamadas telefónicas realizadas en días y horarios prohibidos asciende a 4 242, se estima entonces que la cantidad de consumidores afectados por la comisión de la presente infracción es de 4 242.
52. En consecuencia, teniendo en cuenta los extremos antes mencionados, el daño se estima en S/ 53,45. Ahora, considerando que el daño estimado se calculó tomando en cuenta el valor del daño generado a los consumidores deudores a la fecha de infracción, es necesario realizar una actualización de dicho monto, el cual deba reflejar el costo de oportunidad del valor del dinero perdido en el tiempo por parte de los consumidores, desde la comisión de la infracción hasta la fecha de cálculo de multa.
53. En este contexto, el costo de oportunidad está constituido por el sacrificio en el consumo presente por parte de los consumidores, y debe ser medido por la tasa de preferencia del tiempo. Esta última refleja el incremento en el consumo futuro que los miembros de la sociedad desean como recompensa por cada unidad de consumo presente que ha sido sacrificada.
54. La tasa de preferencia por el tiempo se mide por la rentabilidad promedio de los instrumentos de ahorro disponible para los consumidores en el mercado de capitales, el cual asciende a 8.5% anual. Con dicha información, el daño se aproxima en S/ 64,22.

- **Probabilidad de detección**

55. La probabilidad de detección recoge la percepción que tiene el agente infractor sobre la posibilidad de poder ser detectado por la administración, lo cual está relacionado con la capacidad y el esfuerzo que realiza el Estado para detectar el incumplimiento.
56. En el presente caso, la posibilidad de detección es media, en la medida que la conducta infractora pudo ser verificada por la Administración a través de una acción de supervisión; asimismo, cabe mencionar que resulta materialmente imposible la fiscalización del total de operaciones que realiza el administrado en el mercado. En tal sentido, se considera que la probabilidad de detección es media y se asigna el valor de 0.5.

- **Factores atenuantes**

57. En el presente caso, el administrado reconoció su responsabilidad de forma expresa y por escrito, con anterioridad al Informe Final de Instrucción; por lo tanto, corresponde

¹³ Mediante escrito del 7 de agosto de 2020, el administrado presentó el audio que se utilizó para contactar a sus consumidores de forma preventiva: <https://bit.ly/3yK06kU>



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 101-2020/CC3

atenuar la multa de acuerdo al artículo 257 del TUO de la LPAG. En ese sentido, a criterio de esta Secretaria Técnica, corresponde atenuar la multa en un 10%.

- **Otros factores atenuantes**

58. En este punto, el administrado solicitó que al momento de graduar la sanción se se considere que no se le impuso ninguna sanción durante los años 2019 y 2020.
59. Al respecto, cabe indicar que tal circunstancia no califica como un atenuante de responsabilidad, sobre todo si se considera que es deber de los administrados realizar sus actuaciones respetando las disposiciones del Código en beneficio de los consumidores. Por tal motivo, corresponde desestimar los alegatos del administrado en este extremo.

- **Cálculo de multa**

60. Considerando lo antes señalado y que la cuantía de la multa estimada es poco significativa¹⁴, se recomienda sancionar al Banco con una amonestación.

E. Sobre el Registro de Infracciones y Sanciones

61. Este Colegiado dispone la inscripción de la infracción y sanción a la que se refiere la presente Resolución, en relación al Banco, en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi, una vez que la resolución quede firme en sede administrativa, conforme a lo establecido en el artículo 119¹⁵ del Código.

SE RESUELVE:

PRIMERO: Amonestar a Banco de la Nación por infracción al artículo 108 de la Ley N.° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en relación a lo establecido en el literal b) del artículo 62 de la misma norma, toda vez que empleó métodos abusivos de cobranza, en tanto realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos.

SEGUNDO: Ordenar a Banco de la Nación en calidad de medida correctiva que, en un plazo máximo e improrrogable de veinte (20) días hábiles, contado a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución, cumpla con implementar como parte de su protocolo de contacto, las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las comunicaciones de cobranza que efectúa a sus consumidores deudores se realicen en los días y horarios permitidos por Ley, de acuerdo a lo previsto en el literal b) del artículo 62 de la Ley N.° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Adicionalmente, corresponde solicitar a Banco de la Nación que acredite el cumplimiento de la medida correctiva, ante la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, en el plazo

¹⁴ 0.0064 UIT.

¹⁵ **Código**

Artículo 119.- Registro de infracciones y sanciones

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 101-2020/CC3

máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo de veinte (20) días hábiles antes señalado; siendo que, en caso no se acredite ello, la Comisión podría imponer una multa coercitiva en su contra, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Código¹⁶. De persistir en el incumplimiento de lo ordenado, se podría imponer una nueva multa coercitiva, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de doscientas (200) UIT.

En caso no cumpla con acreditar el cumplimiento de la medida correctiva ante la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, el Colegiado podría imponer una multa coercitiva en su contra, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Código.

TERCERO: Informar a Banco de la Nación que la presente resolución tiene eficacia desde el día de su notificación y no agota la vía administrativa. En tal sentido, se informa que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 218¹⁷ del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cabe la presentación del recurso de apelación. Se señala que dicho recurso deberá ser presentado ante la Comisión en un plazo máximo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, caso contrario, la resolución quedará consentida.

CUARTO: Disponer la inscripción de la infracción y sanción a la que se refiere la presente Resolución, en relación a Banco de la Nación, en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi, una vez que la resolución quede firme en sede administrativa, conforme a lo establecido en el artículo 119 de la Ley N.° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Con la intervención de los señores Comisionados: Fernando Alonso Lazarte Mariño, Juan Manuel García Carpio, Delia Angélica Morales Cuti y Marcos Miguel Agurto Adrianzén.

Fernando Alonso Lazarte Mariño
Presidente

¹⁶ Código

Artículo 117.- Multas coercitivas por incumplimiento de mandatos

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

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

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

¹⁷ TUO de la LPAG

Artículo 218

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración.

b) Recurso de apelación.

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

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