



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

RESOLUCIÓN FINAL N.° 077-2021/CC3

EXPEDIENTE : 102-2020/CC3
AUTORIDAD : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N.° 3
(COMISIÓN)
ADMINISTRADO : SCOTIABANK PERÚ S.A.A.¹
MATERIA : PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
METODOS ABUSIVOS DE COBRANZA
ACTIVIDAD : OTROS TIPOS DE INTERMEDIACIÓN MONETARIA
SANCIÓN : 0.6 UIT (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 Scotiabank Perú S.A.A. realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos, corresponde sancionarlo con 0,6 Unidades Impositivas Tributarias.

Lima, 3 de junio 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 Scotiabank Perú S.A.A. (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 Scotiabank Perú S.A.A. a instancia de la Secretaría Técnica, con cargo a dar cuenta a la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, por presunta infracción al artículo 108 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en relación con lo establecido en 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. Por escrito de fecha 26 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 20100043140 y con domicilio fiscal ubicado en Avenida Canaval y Moreyra N° 522 (Cruce con República de Panamá), San Isidro, Lima. Asimismo, se encuentra registrado en la Partida Registral 11008578 del Registro de Personas Jurídicas.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

Sobre la nulidad de la imputación de cargos

- (i) La Secretaría Técnica no identificó los indicios que sirvieron para iniciar el PAS, la imputación de cargos realizada es general, pese a que debe contener una descripción detallada de los hechos a fin de no perjudicar el derecho de defensa, esto es, no se puede efectuar imputaciones automáticas o en bloques; por lo que debe ser declarada nula.
- (ii) El informe de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF), en sus conclusiones, sólo hace referencia a las llamadas efectuadas en horarios prohibidos y no en días no permitidos.
- (iii) La imputación de cargos es de vital importancia en un procedimiento para el administrado investigado, pues será la base sobre la cual se efectuará el derecho de defensa, por lo que esta debe ser precisa, clara y expresa detallando los hechos considerados como punibles, la infracción contenida y la sanción a imponerse.
- (iv) La imputación de cargos realizada por la Secretaría Técnica no identifica por separado el tipo infractor, esto es, los días y las horas prohibidas en las que se realizaron las llamadas a los consumidores.
- (v) La Secretaría Técnica no ha cumplido con indicar dónde se encontrarían las supuestas cincuenta y siete mil doscientas setenta y ocho (57 278) llamadas efectuadas, haciendo referencia únicamente a dos (2) archivos excel.

Sobre la prescripción de las llamadas realizadas entre el 1 al 16 de diciembre de 2018

- (vi) La infracción materia de imputación de cargos es de naturaleza instantánea, por lo que el cómputo de plazo se inicia por separado y cada vez que se realiza cada llamada.
- (vii) Las llamadas realizadas entre los días 1 al 16 de diciembre de 2018 prescribieron el 16 de diciembre de 2020, pues transcurrieron dos (2) años desde que se efectuaron, conforme a lo previsto en el Código.
- (viii) En el documento denominado "5. Muestra Lunes – Viernes" hay llamadas realizadas entre las 7:08:09 horas y las 19:58:10 que deben ser declaradas infundadas pues no contravienen las disposiciones del Código.

Sobre el reconocimiento y otras circunstancias atenuantes

- (ix) Formuló allanamiento y reconocimiento de la imputación realizada en su contra, a fin de que sea considerado como una circunstancia atenuante.
- (x) Indicó que, se encuentra realizando coordinaciones para lograr el cese definitivo de la conducta imputada en su contra para evitar que se continúen realizando llamadas en días y horas no permitidas. Agregó que, el 19 de enero de 2021 implementó el Manual de Procesos de Cobranza Telefónica, vinculado a la Dirección y Estrategias de Cobranza Telefónica de Scotiabank.
- (xi) El informe de GSF reconoce que la entidad cuenta con lineamientos que exhortan al cumplimiento de las disposiciones del Código; sin embargo, se están elaborando propuestas que permitan el reforzamiento de dicho extremo.
- (xii) La infracción cometida no cuenta con un beneficio ilícito, pues fueron llamadas de cobranza de montos adeudados. Asimismo, la misma no tiene efectos negativos en el mercado.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.º 102-2020/CC3

- (xiii) Las acciones adoptadas podrían calificar como un supuesto de adelantamiento de la medida correctiva a ordenarse y como un cese inmediato de la presunta conducta infractora.
- (xiv) Solicitó Informe Oral.
3. Mediante Resolución N° 4 del 26 de febrero de 2021, la Secretaría Técnica le requirió al Banco que presente lo siguiente:

"(...)

1. *Qué diferencia existe entre las glosas "Gestión Interna", "Agencia Externa Extrajudicial" y "Estudio Jurídico" consignada en la columna "Tipo de empresa" de los archivos Excel denominados "5. Anexo 5 – Muestra de Llamadas L – V" y "6. Anexo 6 – Universo Llamadas FDS", remitidos por su representada mediante escritos del 28 de mayo y 5 de junio de 2019. Indicar a qué hace referencia cada una de las citadas denominaciones y cuál es la diferencia entre las funciones que realiza.*
 2. *Por qué motivo su representada (directamente o a través de su gestor de cobranza, agencia o estudio externo) habría realizado cincuenta y siete mil doscientos setenta y ocho (57278) llamadas a sus consumidores deudores en días no permitidos y veinte (20) llamadas en horario prohibido. En ese sentido, indicar si dichas comunicaciones se efectuaron debido a alguna instrucción u orden dada por su área de cobranza (ya sea al personal de su representada o un tercero) o si, por el contrario, obedecían a un plan de negociación con sus consumidores o algún acuerdo previo con los mismos.*
 3. *Informar si los responsables de efectuar las cincuenta y siete mil doscientos setenta y ocho (57278) llamadas a sus consumidores deudores en días prohibidos y veinte (20) en horario no permitido, reportaban sus acciones de manera diaria, semanal o mensual."*
4. Por escrito de fecha 8 de marzo de 2021, el Banco atendió el requerimiento de información, señalando lo siguiente:
- (i) Respecto al primer punto, en lo referido a la información consignada en la columna tipo de empresa: la glosa "Agencia Externa Extrajudicial" identifica a los clientes que fueron asignados a una agencia externa; la glosa "Estudio Jurídico" precisa a los clientes que fueron asignados a un estudio jurídico; y, la glosa "Gestión interna" detalla las gestiones realizadas por el equipo interno. Agregó, que las llamadas realizadas por el personal externo (agencia externa extrajudicial y estudios jurídicos) tenían como finalidad realizar un contacto inicial con el cliente.
 - (ii) Las llamadas realizadas tuvieron una duración de entre 0 a 15 segundos; asimismo, el 56% del total de llamadas tenían una duración de cero segundos y el 60%, aproximadamente, no fueron contestadas.
 - (iii) Respecto al segundo punto, refirió que no correspondían a una gestión de cobranza propiamente dicha, sino a un proceso de validación, pues se consultaba a los clientes si recibieron los estados de cuenta o los cronogramas de pago. Asimismo, las veinte (20) llamadas realizadas fuera del horario permitido, correspondían a casos en los que los propios clientes solicitaban que las llamadas sean devueltas. Adjuntó unos audios que, a modo de ejemplo, mostrarían el tenor de las llamadas alegadas.
 - (iv) Respecto al tercer punto, reiteró que las llamadas realizadas correspondían a un servicio complementario de validación y no a uno de gestión cobranza propiamente.
 - (v) Reiteró que formuló un allanamiento sobre la imputación realizada en su contra.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

5. Mediante Resolución N° 6 del 20 de abril de 2021, la Secretaría Técnica le requirió al Banco que presente lo siguiente:

“(...)

SE HA RESUELTO: *Requerir a Scotiabank Perú S.A.A. que, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, contado a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, cumpla con indicar si a través de su escrito del 26 de enero de 2021, ha formulado el reconocimiento de la presunta infracción imputada referida a que habría empleado métodos abusivos de cobranza, en tanto realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos. Dicho requerimiento se efectúa bajo apercibimiento de no aplicar los efectos del reconocimiento estipulados en el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.° 27444.”*

6. Por escrito de fecha 27 de abril de 2021, el Banco indicó lo siguiente:
- (i) El reconocimiento de la presunta infracción imputada en su contra debía ser valorado de manera subsidiaria, esto es, luego de que se determinara que la prescripción y las observaciones a la imputación efectuada no resultaran procedentes.
 - (ii) El reconocimiento debe ser considerado como una circunstancia atenuante de responsabilidad y, en caso de corresponder la imposición de una sanción, deberá reducirse en un 50%.
7. Por escrito de fecha 14 de mayo de 2021, el Banco adjuntó el documento denominado “Manual de Procesos de Cobranza Telefónica” actualizado al 2021.
8. Mediante Resolución N° 8 del 14 de mayo de 2021, se puso en conocimiento del Banco el Informe Final de Instrucción N° 38-2021/CC3-ST (IFI), otorgándosele el plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos.
9. Por escrito del 21 de mayo de 2021, el Banco presentó sus descargos al IFI, señalando lo siguiente:
- (i) Si bien reconoció y se allanó a la infracción imputada en su contra, también alegó cuestiones previas de procedencia y forma que debieron ser analizadas por la Comisión de manera previa al análisis de los argumentos de defensa sobre el fondo de la controversia.

Sobre la nulidad de la imputación de cargos

- (ii) La Secretaría Técnica busca justificar que, a través de la incorporación del expediente de supervisión y la notificación de todo lo actuado puso a disposición la información suficiente para ejercer el derecho de defensa correspondiente.
- (iii) El debido proceso es un derecho reconocido en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución y cuyo ámbito de aplicación no abarca sólo el campo judicial, sino que también es un principio y un derecho administrativo.
- (iv) El inicio del PAS se da con la notificación de la resolución de imputación de cargos, la cual debe estar compuesta por los hechos imputados, la infracción atribuida y la probable sanción.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

- (v) Al inicio de un PAS se le debe informar al sujeto pasivo los cargos que son dirigidos en su contra, por lo que la información debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con la descripción detallada de los hechos considerados como punibles que se imputan, todo ello con la finalidad de garantizar el derecho de defensa del administrado.
- (vi) La resolución de inicio del PAS no es precisa, expresa ni contiene una descripción suficientemente detallada de los hechos que se habría pretendido imputar, pues se contradice con el Informe N° 564-2020/GSF en el que sólo mencionan las llamadas realizadas dentro del horario prohibido y no en día no permitidos.
- (vii) No son válidas las imputaciones realizadas en bloque, en tanto, debía precisarse y describir suficientemente las cincuenta y siete mil doscientos setenta y ocho (57278) llamadas realizadas a consumidores deudores que comprendían el universo; generando una limitación al derecho de defensa.
- (viii) La infracción imputada no es expresa, pues no identifica y detalla por separado el supuesto de hecho específico del tipo infractor, que vulnerarían el literal b) del artículo 62 del Código.
- (ix) La Secretaría Técnica indicó que en la Resolución N° 4 del 26 de febrero de 2021, se realizó una precisión de las llamadas efectuadas en días y horas no permitidas en el Código; sin embargo, la norma no contempla "la subsanación de imputación cargos", por lo que correspondía que se inicie nuevamente el procedimiento administrativo.
- (x) Solicitó la nulidad de la imputación de cargos contenida en el primer considerando resolutorio de la resolución de inicio del PAS pues incurrió en el inciso 1 del artículo 10 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), que establece que son nulos de pleno derecho los actos administrativos que contravienen las leyes, como el literal 3 del inciso 254.1 del TUO de la LPAG y el derecho de defensa reconocido en el literal 1.2 del inciso 1 del artículo IV del título preliminar del citado cuerpo normativo.

Sobre la prescripción de la potestad sancionadora

- (xi) La Secretaría Técnica considera que existe un "proceso establecido por la entidad bancaria que tiene un mismo objetivo" el cual sería cometer la infracción de realizar llamadas en horario prohibido.
- (xii) En ninguna sección del documento denominado "Manual de Procesos Gestión de Cobranza", se advierte que exista como objeto realizar comunicaciones en horarios o días prohibidos con los consumidores y, por el contrario, el manual es para cumplir con realizar las gestiones de cobranza conforme al ordenamiento jurídico legal.
- (xiii) La equiparación realizada por la Secretaría Técnica es ilegal, pues no existe un proceso para realizar comunicaciones en días y horas prohibidas.
- (xiv) La Secretaría Técnica no debe modificar criterios ni realizar interpretaciones forzadas a su favor, con la finalidad de ampliar indebidamente el plazo con el que contaba para investigar y sancionar presuntas infracciones al Código.
- (xv) La infracción imputada en el PAS es de naturaleza instantánea, pues se configura en la fecha en la que el consumidor recibió la comunicación telefónica del proveedor denunciado en días y horas prohibidos, sin que se pueda realizar ninguna interpretación, al contrario.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

Sobre el reconocimiento

- (xvi) En caso de que la Comisión decida no amparar los argumentos planteados por nuestra defensa referidos a la nulidad de la resolución de inicio de PAS y la prescripción de las llamadas realizadas del 1 al 16 de diciembre de 2021, indicó que reconocía la infracción imputada.

Sobre la graduación de la sanción propuesta por la Secretaría Técnica

- (xvii) Pese al reconocimiento efectuado, sólo se redujo el 10% de la multa sin considerar que el artículo 257 del TUO de la LPAG señala que la reducción debe ser hasta por un monto no menor de la mitad de su importe.
- (xviii) La reducción del 10% se hizo sin ninguna justificación o base legal, por lo que solicitó que se aplique de manera correcta el atenuante de responsabilidad establecido en el TUO de LPAG y que la multa varíe de 1.3 UIT a 0.65 UIT y, debido a los demás factores atenuantes, se aplique una amonestación.
- (xix) Como otros factores atenuantes, informó que el 19 de enero de 2021, se implementó el Manual de Procesos de Cobranza Telefónica con el cual se evidenciaría la conclusión de la conducta ilegal apenas tuvo conocimiento de esta y haber realizado las acciones necesarias para remediar los efectos adversos.
- (xx) Una vez que se tomó conocimiento del procedimiento se implementó medidas que garantizarían el cese inmediato de la conducta infractora y el cumplimiento del Código a fin de que las llamadas se realicen en días y horas permitidos.
- (xxi) Pese a que correspondía que la Secretaría Técnica realice un análisis de cada una de las medidas adoptadas no las hizo, por lo que su decisión no contó con la debida motivación que exige la norma.
- (xxii) Existe una falta de proporcionalidad y razonabilidad de la multa propuesta.
- (xxiii) La multa impuesta carece de motivación, generando que se convierta en una decisión arbitraria por parte de la administración conllevando incluso a que sea sancionado con la nulidad del acto.
- (xxiv) La Secretaría Técnica no ha cumplido con precisar y sustentar los motivos por los cuales se involucró información de otro expediente para determinar el tiempo de duración de cada llamada, cuando se le proporcionó dicha información.
- (xxv) La probabilidad de detección asignada como 0.5 pues es una infracción que deviene de acciones de supervisión y fiscalización por lo que le corresponde un nivel más alto, por lo que se encontraría en el rango de 0.80 y 1.
- (xxvi) No puede ser vinculado el costo de la elaboración de una resolución final con el de la detección de infracciones.
- (xxvii) No se puede realizar un análisis de la sanción que involucre un periodo más allá de la fecha de notificación de imputación de cargos, pues no son hechos controvertidos ni investigados y su incorporación involucraría una falta al principio de razonabilidad, por lo que no debe efectuarse un análisis hasta la fecha de cálculo de multa, sino hasta la fecha de imputación de cargos.
- (xxviii) Es incorrecta las inclusiones de valores del mercado de capitales.
- (xxix) No se ha valorado correctamente el impacto de las acciones adoptadas.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

10. Por Resolución N° 9 del 27 de mayo de 2021, se citó al Banco a una audiencia de Informe Oral para el día 3 de junio de 2021.
11. El 3 de junio de 2021, se llevó a cabo el informe oral solicitado por el Banco. En dicho acto, reiteró el argumento expuesto en el escrito del 21 de mayo de 2021 referido a la nulidad de la Resolución N° 1 por vulneración al derecho de defensa, sobre la prescripción de las llamadas efectuadas entre el 1 al 16 de diciembre de 2018; y, respecto de la metodología utilizada para graduar la sanción en el Informe de Instrucción N° 038-2021/CC3 emitido por la Secretaría Técnica.
12. En consecuencia, corresponde a la Comisión de Protección al Consumidor N.° 3 (Comisión) emitir el pronunciamiento final en el presente PAS.

II. ANÁLISIS

A. Cuestiones Previas

A1. Sobre la falta de pronunciamiento de las cuestiones de forma alegadas en el procedimiento

13. En sus descargos al IFI, el Banco indicó que la Comisión no analizó las cuestiones previas de procedencia planteadas en el procedimiento de manera previa al análisis de los argumentos de defensa sobre el fondo de la controversia.
14. Al respecto, cabe indicar que la 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 Consumidor² (Directiva), determina que el órgano resolutorio puede concluir el procedimiento con la emisión de la Resolución Final, la misma que, entre otros puntos, puede declarar la improcedencia la denuncia.
15. Esto es, existe la posibilidad de que en la resolución que pone fin al procedimiento, la Comisión pueda pronunciarse sobre la omisión o defecto de algún requisito de fondo, declarando improcedente la denuncia.
16. Ahora bien, lo antes indicado también es de aplicación para los procedimientos iniciados por iniciativa de la autoridad administrativa, en donde —a diferencia de un procedimiento de parte— se investiga y detecta las condiciones en que los proveedores actúan en el mercado a efectos de verificar si transgreden o no un derecho o interés general de los consumidores.
17. Por tanto, el hecho de que la Secretaría Técnica no se haya pronunciado de manera previa a la emisión de la resolución final de las cuestiones de forma alegadas por el Banco (referidas a la nulidad y prescripción del procedimiento) no afecta el derecho de defensa del proveedor, pues estas serán evaluadas en los siguientes extremos.

² **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**
Artículo 28.- Conclusión del Procedimiento Sancionador
28.1 El órgano resolutorio concluye el procedimiento, en primera instancia, con la Resolución Final en la que puede:
a) Declarar la improcedencia de la denuncia.
(...)



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

18. En ese sentido, corresponde desvirtuar las alegaciones efectuadas por el Banco en este extremo.

A2. Sobre la nulidad de la resolución de inicio del PAS

19. En este extremo, el Banco tanto en sus descargos al inicio del PAS, así como al IFI, esgrimió diversos alegatos con el fin de indicar que en el procedimiento habría existido una vulneración al derecho de defensa por lo que debe declararse su nulidad.
20. Al respecto, esta Comisión procederá a evaluar cada argumento planteado por la entidad bancaria a fin de determinar si corresponde ser amparado o no en el presente procedimiento.
21. En primer lugar, la entidad bancaria alegó que la resolución de inicio de PAS afectaba su derecho de defensa y debía ser declarada nula pues era general, pese a que debía contener una descripción detallada de los hechos, la infracción atribuida y la posible sanción; así como, clara y expresa respecto a los hechos declarados como punibles, detallando las cincuenta y siete mil doscientos setenta y ocho (57278) llamadas realizadas a consumidores deudores e identificando por separado el supuesto de hecho específico del tipo infractor, que vulnerarían el literal b) del artículo 62 del Código.
22. Sobre el particular, el artículo 248 del TUO de la LPAG señala que, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación³.
23. Esto es, a través de la tipicidad, se analiza si la conducta realizada por el sujeto se encuentra prevista expresamente en una norma con rango de ley, esto es, que la citada norma tenga una descripción legal del supuesto ilícito administrativo; y, que sea anterior a la comisión de los hechos considerados como sancionables.
24. Ahora bien, el citado principio se encuentra estrechamente relacionado con el principio de legalidad, recogido en el TUO de la LPAG⁴, el cual determina que las autoridades deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho, dentro de las

³ **TUO de la LPAG**

Artículo 248 Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

⁴ **TUO de la LPAG**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.º 102-2020/CC3

facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

25. Así, se aprecia que la relación de ambos principios genera que la administración, como órgano sancionador encargado de determinar infracciones e imponer sanciones, tenga que -de manera previa- observar la precisión normativa considerando que las conductas prohibidas se encuentren claramente delimitadas.
26. En efecto, el sub-principio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones estén redactadas en un nivel de precisión suficiente⁵.
27. Es así que, de la revisión de la imputación efectuada por la Secretaría Técnica, se advierte lo siguiente:

“PRIMERO: Iniciar procedimiento administrativo sancionador en contra de Scotiabank Perú S.A.A. a instancia de la Secretaría Técnica, con cargo a dar cuenta a la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, por presunta infracción al artículo 108 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en relación con lo establecido en 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.”

28. De la citada transcripción, se aprecia que la imputación de cargos realizada en contra del administrado es precisa en detallar las acciones que constituirían una infracción a la normativa y clara en señalar el artículo del Código que recogería la supuesta vulneración.
29. En efecto, de la citada imputación de cargos se aprecia que se le estaría atribuyendo al Banco responsabilidad por presuntamente, haber realizado llamadas a consumidores deudores en días y horas prohibidos por la normativa del código.
30. Así, la citada imputación recoge dos (2) conductas distintas, siendo la primera la de realizar llamadas en días prohibidos por la normativa, esto es, sábados, domingos o feriados; y, la segunda, efectuar llamadas telefónicas en el horario prohibido como es, pasadas las 20:00 horas y antes de las 7:00 horas.
31. Ahora bien, de la revisión del literal b) del artículo 62 del Código, se observa lo siguiente:

“Artículo 62.- Métodos abusivos de cobranza

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

(...)

b) Realizar visitas o llamadas telefónicas entre las 20:00 horas y las 07:00 horas o los días sábados, domingos y feriados.”

(Subrayado agregado)

⁵ Ver Expediente N° 2192-2004-AA/TC.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

32. Del citado artículo, se verifica que delimita dos conductas, siendo la primera la de realizar llamadas en horas prohibidas (entre las 20:00 y las 7:00 horas); y, la segunda realizar llamadas en días prohibidos (sábados, domingos y feriados).
33. Es así, que de la lectura la imputación de cargos efectuada, así como de lo establecido en la normativa de protección al consumidor, se advierte que existe una precisa definición de la conducta que la ley (Código) considera como falta.
34. Conforme se aprecia de la normativa citada, la imputación de cargos realizada mediante Resolución N° 1 por la Secretaría Técnica, recoge expresamente la conducta que es materia de análisis, por lo que, en este extremo no se advierte una vulneración al derecho de defensa del Banco que pueda ocasionar la nulidad de dicho acto.
35. Ahora bien, con relación a la falta de detalle sobre las llamadas efectuadas en días y horas no permitidos, se debe reiterar que esta información fue puesta en conocimiento del administrado en distintos momentos como, por ejemplo, durante la etapa de supervisión, pues mediante Carta N° 1909-2020/INDECOPI-GSF del 27 de julio de 2020 se le comunicó y detalló —expresamente— las cincuenta y siete mil doscientos setenta y ocho (57278) comunicaciones realizadas en días no permitidos y las 20 llamadas realizadas en el horario prohibido, las cuales se encontraban contenidas en las 315 realizadas en el horario permitido.
36. En esa misma línea, en la notificación del inicio del PAS se le corrió traslado a la entidad bancaria, nuevamente, todo lo actuado en el proceso de supervisión dentro de lo cual se encontraba el detalle de las llamadas realizadas en días y horas no permitidos por la normativa.
37. Respecto a este punto, es importante resaltar que las comunicaciones remitidas por GSF a la entidad bancaria, referidas de manera precedente, detallaron cada llamada que componía el universo de comunicaciones efectuadas en días y horas no permitidas.
38. En ese sentido, no corresponde amparar las alegaciones de la entidad bancaria respecto a que existió una vulneración al derecho de defensa, pues tuvo conocimiento en más de una oportunidad que el detalle de cada llamada realizada infringió lo dispuesto al Código.
39. Por otro lado, con relación al argumento referido a que el Informe N° 564-2020/GSF, sólo hacía mención a las llamadas realizadas dentro del horario prohibido y no en los días no permitidos, cabe indicar que las actuaciones de supervisión y fiscalización desplegadas por la GSF se realizan por encargo de la Secretaría Técnica, de conformidad con lo dispuesto en el literal c) del artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1033.
40. En este contexto es necesario señalar que la función de investigación preliminar compete a la Secretaría Técnica, siendo esta la responsable de sustentar las pruebas de cargo ante la Comisión, pudiendo para ello desplegar todas las actuaciones que la ley establece y que incluyen solicitar el apoyo necesario para el desarrollo de las



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

diligencias e inspecciones que considere necesarias, siendo responsable por su desarrollo frente a las empresas encausadas y ante la Comisión⁶.

41. Dicho lo anterior, los informes, recomendaciones y actuaciones de otros órganos o entidades solo resultarán relevantes en el marco de investigaciones preliminares a cargo de la Secretaría Técnica en tanto esta los haga suyos y responda por su pertinencia, y validez, resultando por ello aplicable lo establecido en el artículo 78⁷ del TUO de la LPAG, en tanto se está delegando el cumplimiento de una función administrativa específica correspondiente a la Secretaría Técnica, no su competencia de investigación preliminar.
42. Por ello, debe tenerse en cuenta que, aun cuando la GSF emita informes dando cuenta de presuntos incumplimientos a las normas de protección al consumidor, corresponde a la Secretaría Técnica analizar dichas conclusiones y recomendaciones, así como la documentación recabada, pudiendo coincidir o no con las mismas.
43. En ese sentido, el hecho de no coincidir con la recomendación efectuada por la GSF en todos sus extremos no es una causal de nulidad pues una vez iniciado el PAS se otorga al administrado el derecho a refutar los cargos imputados, exponer sus argumentos y a presentar los medios probatorios que, a su criterio, desvirtuarían las imputaciones formuladas en su contra, en estricto cumplimiento de su derecho de defensa y, además, del principio del debido procedimiento.
44. Finalmente, cabe indicar que a fin de preservar el derecho de defensa del administrado y de manera complementaria es que mediante Resolución N° 4 del 26 de febrero de 2021, la Secretaría Técnica precisó, nuevamente, el detalle de las llamadas que habrían sido efectuadas en días y horas no permitidas por el Código.
45. Es decir, con la emisión de la Resolución N° 4 del 26 de febrero de 2021, no se efectuó una subsanación de imputación cargos como alega el administrado, sino que con el objetivo de buscar una tramitación lo más dinámica posible y esclarecer cualquier duda en el administrado, se le precisó el detalle de las llamadas efectuadas en días prohibidos.

⁶ **Decreto Legislativo N.° 1033**

Artículo 43.- Régimen de las Secretarías Técnicas.-

43.1 Cada una de las Salas y Comisiones a que se refiere la presente Ley, cuenta con una o más Secretarías Técnicas a través de las cuales reciben el apoyo de los órganos de administración interna del INDECOPI, con excepción de las Secretarías Técnicas del Área de Propiedad Intelectual que se rigen por lo dispuesto en el numeral 44.3 del Artículo 44 de la presente Ley

43.2 Cada una de las Secretarías Técnicas a que se refiere el numeral anterior depende funcionalmente de su correspondiente Sala o Comisión y está a cargo de una persona designada por el Consejo Directivo del INDECOPI.

⁷ **TUO de la LPAG**

Artículo 78.- Delegación de competencia

78.1 Las entidades pueden delegar el ejercicio de competencia conferida a sus órganos en otras entidades cuando existan circunstancias de índole técnica, económica, social o territorial que lo hagan conveniente. Procede también la delegación de competencia de un órgano a otro al interior de una misma entidad.

78.2 Son indelegables las atribuciones esenciales del órgano que justifican su existencia, las atribuciones para emitir normas generales, para resolver recursos administrativos en los órganos que hayan dictado los actos objeto de recurso, y las atribuciones a su vez recibidas en delegación.

78.3 Mientras dure la delegación, no podrá el delegante ejercer la competencia que hubiese delegado, salvo los supuestos en que la ley permite la avocación.

78.4 Los actos administrativos emitidos por delegación indican expresamente esta circunstancia y son considerados emitidos por la entidad delegante.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

46. Por lo antes expuesto, en la medida que no se advierte una vulneración al derecho de defensa y del debido procedimiento del Banco, no corresponde amparar los argumentos de nulidad formulados por el administrado en este extremo.
- A3. Sobre la prescripción de las llamadas efectuadas durante el 1 al 16 de diciembre de 2018**
47. En sus descargos, la entidad bancaria alegó la prescripción de las llamadas realizadas entre el 1 al 16 de diciembre de 2018. Asimismo, en los descargos al IFI, señaló lo siguiente respecto a los argumentos utilizados por la Secretaría Técnica para determinar la naturaleza de la infracción:
- (i) Se ha considerado, erróneamente, que existe un “proceso que tiene como objetivo” cometer una infracción referida a realizar llamadas contraviniendo las disposiciones del Código.
 - (ii) El “Manual de Procesos Gestión de Cobranza” es para cumplir con realizar las gestiones de cobranza conforme al ordenamiento jurídico legal.
 - (i) La equiparación realizada por la Secretaría Técnica es ilegal, pues no existe un proceso para realizar comunicaciones en días y horas prohibidas.
 - (ii) La infracción imputada en el PAS es de naturaleza instantánea, pues se configura en la fecha en la que el consumidor recibió la comunicación telefónica del proveedor denunciado en días y horas prohibidos, sin que se pueda realizar ninguna interpretación, al contrario.
48. Considerando los argumentos planteados por el Banco, referidos a la prescripción de las llamadas realizadas entre el 1 al 16 de diciembre de 2018, esta Comisión procederá a evaluar la naturaleza de la infracción imputada a efectos de determinar si es continuada o instantánea.
49. Sobre el particular, de acuerdo con lo señalado por el jurista Zegarra Valdivia, la aplicación de la figura de la prescripción implica “una renuncia del Estado al derecho de castigar basada en razones de política criminal aunadas por el transcurso del tiempo, cuya incidencia es que la propia Administración considere extinta la responsabilidad de la conducta infractora, y por consiguiente de la sanción”⁸.
50. Así pues, la prescripción supone que la Autoridad Administrativa está impedida de ejercer su poder de persecución y sanción respecto de un sujeto determinado si es que no efectuó actividad alguna destinada a determinar la existencia de la infracción administrativa dentro del plazo legalmente contemplado. La prescripción, así, procura el ejercicio oportuno de la potestad sancionadora y, como tal, propicia la seguridad jurídica e impide la persecución ilimitada de los administrados.
51. El numeral 1 del artículo 252 del TUO de la LPAG establece que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de

⁸ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. “La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General”. Publicado en: Revista de Derecho Administrativo N° 9. Editada por la Asociación Círculo de Derecho Administrativo. Pg. 207.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, tal facultad prescribirá a los cuatro (4) años.

52. Por su parte, el numeral 2 del artículo 252 del TUO de la LPAG establece que, el cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.
53. Para el caso de las infracciones administrativas por vulneración a los derechos de los consumidores, el Código ha previsto que, la oportunidad para sancionar dichas infracciones prescribe a los dos (2) años⁹, contados a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una infracción continuada¹⁰.
54. En este punto, es preciso señalar que la prescripción es una garantía transversal al aparato sancionador estatal, que se encuentra recogida no solo en las normas del procedimiento administrativo sancionador sino también en el ordenamiento jurídico penal. Considerando ello, debe tenerse en cuenta lo resuelto en el Pleno Jurisdiccional Penal Nacional de la Corte Suprema de Justicia, realizado en el año 1998, el cual estableció lo siguiente:

PLENO JURISDICCIONAL PENAL NACIONAL (ICA 1998)

“ACUERDOS PLENARIOS

(...)

TEMA 2

*DELITOS CONTINUADOS, DELITOS PERMANENTES Y DELITOS INSTANTÁNEOS.
MODIFICACIÓN DE LA LEY PENAL EN EL TIEMPO Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN*

EL PLENO ACUERDA:

*PRIMERO. - Por unanimidad, declarar que los hechos consumados en un sólo acto deben reputarse como **delitos instantáneos**, independientemente de la permanencia en el tiempo que puedan mostrar sus efectos. Debe estimarse el hecho como*

⁹ Código

Artículo 121.- Plazo de prescripción de la infracción administrativa

Las infracciones al presente Código prescriben a los dos (2) años contados a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una infracción continuada.

Para el cómputo del plazo de prescripción o su suspensión se aplica lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley núm. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

¹⁰

De acuerdo a Baca Oneto:

- Infracción instantánea. – es aquella conducta que sucede en un momento específico y se agota en su comisión misma. Es solo un hecho (acción u omisión).
- Infracción instantánea con efectos permanentes. – es aquella conducta que sucede en un momento específico, pero mantiene efectos en el tiempo.
- Infracción continuada. – es aquella sucesión de idénticas infracciones instantáneas que configuran un patrón de comportamiento en el tiempo.
- Infracción permanente. – es una sola conducta infractora, pero que permanece en el tiempo. Por esto mismo, tiene un inicio y, al cesar, puede tener un fin.

BACA ONETO, Víctor. La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Pág. 268.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

delito continuado si él consiste en varias infracciones a la ley que responden a una única resolución criminal fraccionada en su ejecución.

(Subrayado y énfasis agregado)

55. De lo anterior se desprende que un delito o infracción es de naturaleza instantánea cuando es consumado en un solo acto, es decir, si el proceso ejecutivo de este, con todas las exigencias que el tipo infractor supone, se consuma en un momento determinado y único¹¹. De otro lado, en aquellos casos¹² en los que se produzcan diversos actos infractores que responden a una única determinación criminal, existirá un delito continuado, siendo que en esta clase de ilícitos el cómputo de los plazos para la prescripción comienza a contarse a partir de la fecha en la cual cesó la última actuación¹³. Como se puede apreciar, en el delito continuado hay pluralidad de acciones que configuran cada una un delito y en el delito instantáneo hay una sola acción que se agota en sí misma con su realización¹⁴.
56. Por su parte, la Sala Especializada en Protección al Consumidor (Sala) ha señalado que, con relación al ámbito temporal de los hechos, teóricamente las infracciones continuadas pueden ser acciones interrumpidas o intermitentes en el tiempo, razón por la cual no resulta exigible necesariamente una connotación de inmediatez, sino su réplica concurrente y coincidente sobre su origen. El origen común de la conducta viene a ser relevante para calificar una infracción como continuada, pues denota el elemento de "conducta única" o proceso unitario requerido para este tipo de

¹¹ Respecto a las infracciones instantáneas De Palma del Teso señala lo siguiente:
"Las infracciones instantáneas se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La situación se consuma en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determine la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consuma el ilícito". (Subrayado agregado)

DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *"Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción"*. Publicado en: Revista Española de Derecho Administrativo. N°112. Editorial Civitas. Madrid. Año 2001. Pg. 556.

Por su parte, Baca Oneto señala que *"la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera. Se trata del supuesto más simple, y no hay problema alguno en afirmar que el plazo prescriptivo se empieza a contar desde el momento en que se consuma la infracción, que es en el mismo en que se realiza el (único) acto infractor"*.

BACA ONETO, Víctor Sebastián. *"La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General"*. Publicado en: Revista Derecho & Sociedad N° 37. Lima, Año 2011. Pg. 268.

¹² A manera de ejemplo, tal sería el caso de un cajero que se propone sustraer US\$ 1 millón del banco en el que labora y realiza su propósito en cinco días diferentes, mediante cinco apoderamientos parciales distintos; o del hijo que intenta asesinar a su padre o madre, mediante el empleo de un veneno en tres dosis, cada una de ellas insuficientes para lograr su propósito, pero que en su conjunto son idóneas para tal fin; o el sujeto que se dedica a la comercialización de materias primas para ser destinada a la elaboración ilegal de drogas.

¹³ Lo antes señalado resulta conforme con lo previsto respecto del delito continuado en el artículo 49 del Código Penal:
"Artículo 49.- Cuando varias violaciones de la misma ley penal o una de igual o semejante naturaleza hubieran sido cometidas en el momento de la acción o en momentos diversos, con actos ejecutivos de la misma resolución criminal, serán considerados como un sólo delito continuado y se sancionarán con la pena correspondiente al más grave. Si con dichas violaciones, el agente hubiera perjudicado a una pluralidad de personas, la pena será aumentada en un tercio de la máxima prevista para el delito más grave".

¹⁴ Alimena ha reseñado dicha diferencia de la siguiente forma: *"El delito instantáneo, es un punto, el delito permanente una línea ininterrumpida y el delito continuado, una línea de puntos"*. ALIMENA, Bernardino. (1915) *Principios de Derecho Penal*. Madrid, España. 2 vols.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

infracciones; de la misma manera, tiene que valorarse que el presente procedimiento atiende de forma primordial a un interés colectivo, al haber sido iniciado a iniciativa de la Autoridad¹⁵.

57. Dicho lo anterior, de la revisión del expediente se advierte que —en mérito a la información remitida por el administrado en la etapa de supervisión— se determinó que el Banco realizó durante el periodo comprendido entre el 1 al 31 de diciembre de 2018, un total de cuatrocientos siete mil cuatro (407,004) llamadas telefónicas de cobranza.
58. Asimismo, en la citada etapa también se evidenció que de las cuatrocientos siete mil cuatro (407,004) llamadas telefónicas realizadas para cobrar obligaciones pendientes de pago, cincuenta y siete mil doscientos setenta y ocho (57 278) se habrían realizado los fines de semana y/o feriados. Finalmente, veinte (20) llamadas se habrían realizado luego de las 20:00 horas.
59. Es importante señalar, que las veinte llamadas de cobranza que se habrían realizado luego de las 20:00 horas, se encontraban contenidas en la muestra de trescientos quince (315) llamadas de gestión de cobranza efectuada en el horario permitido. Conforme, además, fue precisado mediante Resolución N° 4.
60. Al respecto, el artículo 61 del Código determina que es considerado un método abusivo de cobranza todo acto que afecte la reputación del consumidor y su imagen frente a terceros atente su privacidad o las actividades laborales. En concordancia con lo anterior, el artículo 62 del citado cuerpo normativo, señala que se encuentra prohibido realizar llamadas telefónicas entre las 20:00 horas y las 07:00 o los sábados, domingos y feriados.
61. Sin perjuicio de lo antes indicado, se debe destacar que ante el incumplimiento de una obligación, el acreedor se encuentra posibilitado de iniciar las acciones de cobranza que procuren el pago de la deuda; no obstante, estas gestiones deben realizarse respetando los parámetros establecidos por el Código como, por ejemplo, el tiempo, los días, entre otros, a fin de no afectar la intimidad, reputación y tranquilidad del consumidor.
62. Conforme a lo indicado de manera precedente, en mérito a la información proporcionada por la entidad bancaria, se pudo identificar que cincuenta y siete mil doscientos setenta y ocho (57 278) llamadas telefónicas de cobranza se habrían realizado los fines de semana y/o feriados y veinte (20) llamadas luego de las 20:00 horas, esto es, se habrían realizado acciones sin contemplar las disposiciones contenidas de manera expresa en el Código, pues se ejecutaron en horas y días prohibidos, afectando la tranquilidad del consumidor y con el fin de que cumpla con sus obligaciones.
63. De ese modo se puede advertir que, del universo de llamadas realizadas en diciembre de 2018, que asciende a un total de cuatrocientos siete mil cuatro (407,004), existieron comunicaciones realizadas conforme a la normativa al Código pero también existieron otras que no, y siendo que la realización de estas últimas se ha venido dando por el

¹⁵ Ver Resolución N.° 1050-2020/SPC del 10 de julio de 2020, emitida por la Sala Especializada en Protección al Consumidor.

- mismo sujeto activo (Banco) a través de una serie de acciones disímiles en momentos continuos y sucesivos pero con la particularidad de transgredir el mismo precepto legal, por lo que se evidencia una pluralidad de conductas infractoras unidas por una única voluntad ilícita.
64. No obstante lo anterior, no se perder de vista que una gestión de cobranza se sustenta en la necesidad que tiene el acreedor de desplegar acciones para procurar el pago de las obligaciones pendientes que tiene su deudor, por lo que una adecuada gestión de cobranza implica un óptimo tratamiento de la morosidad de los clientes, pues de esa manera evitará pérdidas y generará una mejor recuperación de las obligaciones vencidas.
 65. Ahora bien, de los documentos recabados durante la investigación realizada por la GSF, se aprecia que la entidad bancaria cuenta con un área de cobranza, la cual ha establecido procedimientos para normar su gestión, pues cuenta con un documento denominado “Manual de Procesos Gestión de Cobranza”.
 66. En el citado documento, se aprecia los mecanismos de cobranza que deben ser empleados a los clientes que incumplan sus compromisos de pago o si es que se encuentra en riesgo potencial de hacerlo (pues también está dirigidos a clientes que aún no incurren en mora), pues el objeto es obtener el pago total o parcial de la obligación, el refinanciamiento, la reprogramación, la dación en pago, entre otros.
 67. Es así, que en mérito a la cantidad de días de atraso en el pago que puede tener un cliente, se determina la acción que se tomará en particular y si es que se recurrirá a servicios de subsidiarias del Grupo Scotiabank.
 68. Por tanto, se puede inferir, que la entidad bancaria cuenta con una estrategia de cobranza que abarca a todos los clientes que no han cumplido con sus obligaciones y así como también aquellos que se encuentran en posibilidades de hacerlo conforme se puede evidenciar a continuación:

Imagen N° 1





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

69. En efecto, de lo anterior, se aprecia la política de cobranza establecida por el Banco, basada en lineamientos, que busca optimizar la gestión a través de la asignación de cartera (según la cantidad de días de atraso), utilización de diversos mecanismos (como envío de mensajes de texto, requerimientos de pagos, correos electrónicos, llamadas), utilización de formatos, entre otros.
70. Por tanto, la gestión del Banco de realizar llamadas de cobranza, no solo sería constante y repetitiva, sino que también tendría por finalidad lograr que sus consumidores deudores cumplan con el pago de sus acreencias, en ese sentido, los supuestos de hecho analizados en el presente procedimiento se constituyen en una única infracción, materializada a través de una pluralidad de acciones que forman parte de una sola conducta ejecutada de forma sucesiva e intermitente durante un lapso de tiempo y que a su vez, afectan los intereses colectivos y difusos de un grupo de consumidores.
71. Lo anterior no significa que se esté afirmando que los lineamientos aprobados por el Banco contemplan la aplicación de métodos de cobranza contrarios al Código, sino que el accionar de la entidad bancaria en el cual realizó cuatrocientos siete mil cuatro (407,004) llamadas de cobranza (dentro de las cuales se encontraban las efectuadas en días y horas prohibidas) durante el mes de diciembre responde a un proceso que tiene como fin recuperar obligaciones pendientes de pagos.
72. En tal sentido, si bien la afectación producida se evidencia en cada consumidor en el momento en que recibe una llamada de cobranza en días y horas no permitidos, al advertirse que el accionar del Banco, analizado en el marco de un PAS iniciado por afectación a intereses colectivos o difusos: (i) se trata de una serie de hechos con identidad común que afectó a un grupo de personas; (ii) que realizar llamadas en días y horas no permitidas a los consumidores es constante y repetitivo en el tiempo; y, (iii) y que este tiene por finalidad lograr que los consumidores paguen sus obligaciones, constituye una infracción continuada. Así, el plazo de prescripción debería computarse desde el 29 de diciembre de 2018, fecha en la que se habría realizado la última llamada de cobranza del grupo.
73. Por tal motivo, se puede concluir que la presente infracción, referida a que el Banco habría empleado métodos abusivos de cobranza, tiene naturaleza continuada toda vez que, si bien son infracciones independientes, se pueden analizar como una única infracción, porque forman parte de un proceso establecido por la entidad bancaria en el marco de las acciones de cobranza que son aplicadas a sus consumidores deudores.
74. De esa forma, aunque la primera llamada de cobranza del grupo se efectuó el 1 de diciembre de 2018, considerando que la fecha de prescripción debe contarse desde la última acción constitutiva de infracción (29 de diciembre de 2018), y que el presente PAS inició antes de que transcurran dos (2) años desde ella (el PAS inició el 17 de diciembre de 2019), la oportunidad para conocer y, de ser el caso, sancionar, tal infracción en conjunto no había prescrito.
75. Por tanto, al tratarse de una infracción de naturaleza continuada, lo alegado por el administrado, referido a que las llamadas realizadas entre 1 al 16 de diciembre de 2018, queda desvirtuado.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.º 102-2020/CC3

A4. Sobre el reconocimiento de responsabilidad formulado por el administrado

76. 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 TUO de la LPAG, motivo por el cual solicitó se le imponga una amonestación.
77. Al respecto, el artículo II¹⁶ 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.
78. Así, se puede advertir que el artículo 257 del TUO de la LPAG¹⁷ 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.
79. 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 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 Consumidor¹⁸).
80. 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

¹⁶ **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. (...)

¹⁷ **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.

¹⁸ **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.

allanamiento, más aún si se considera que, por su propia naturaleza, no sería aplicable al procedimiento sancionador iniciado por iniciativa de la autoridad).

81. En tal sentido, conforme a lo indicado, corresponderá analizar si el reconocimiento formulado por el Banco fue expreso y por escrito.
82. En el caso en concreto, se aprecia que mediante escrito del 27 de abril de 2021, el Banco Scotiabank precisó lo siguiente:

Imagen N° 2
(Extracto del escrito presentado por Banco Scotiabank el 27 de abril de 2021)

El reconocimiento formulado debe ser considerado por la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 del Indecopi (en adelante, la Comisión), como una circunstancia atenuante.

En aplicación a lo dispuesto en el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (en adelante, TUO de la LPAG), solicitamos que el reconocimiento realizado, se considere como una condición atenuante de la responsabilidad; siendo que en caso la Comisión considerara pertinente la imposición de una multa, ésta debe reducirse como mínimo en un 50% (en un monto no menor a la mitad de su importe).

83. Cabe indicar que dicha afirmación, estuvo recogida tanto en su escrito de descargos al inicio del PAS y reiterada en los descargos al IFI.
84. Por consiguiente, teniendo en cuenta que el reconocimiento formulado por la entidad bancaria 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.
85. 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 concreto¹⁹.

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

86. El artículo 61 del Código²⁰ establece que el proveedor debe utilizar los procedimientos de cobranza previstos en las leyes, prohibiéndose los métodos que afecten la

¹⁹ El allanamiento ha sido recogido en el artículo 112 del Código y en el artículo 4.7.1 literal a) de la Directiva 006-2017/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.

²⁰ **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.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

- reputación del consumidor, atenten contra la privacidad de su hogar y afecten sus actividades laborales o su imagen ante terceros.
87. En la misma línea, el artículo 62 del Código²¹ establece cuales 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.
 88. En virtud de lo anterior, la GSF, mediante Carta N.° 642-2019/INDECOPI-GSF, se 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.
 89. El 28 de mayo de 2019 y 5 de junio de 2019, la entidad bancaria cumplió con atender el requerimiento efectuado, lo cual permitió que la GSF identifique que cincuenta y siete mil doscientos setenta y ocho (57,278) llamadas que se habrían realizado **en días prohibidos** por la normativa de protección al consumidor.
 90. Asimismo, de manera posterior, en mérito a la revisión efectuada por esta Secretaría Técnica se evidenció que veinte (20) llamadas se habrían realizado en el **horario no permitido** por la normativa de protección al consumidor.
 91. 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 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.
 92. En este punto, cabe indicar que mediante escritos del 26 de enero de 2021 y 27 de abril de 2021, el Banco reconoció de forma expresa la imputación formulada en su contra.

21

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.º 102-2020/CC3

93. Adicionalmente, debe indicarse que dicha figura implica admitir la responsabilidad administrativa²² en la comisión de los hechos que fueron imputados por la autoridad administrativa, renunciando así a plantear argumentos de defensa.
94. A mayor detalle, se precisa que el reconocimiento de los hechos imputados, no podrá ser materia de controversia en la medida que queda plenamente verificada su responsabilidad; en consecuencia, su cuestionamiento en el futuro carece de fundamento.
95. En consecuencia, en virtud al reconocimiento efectuado respecto a la imputación realizada y los documentos obrantes en el expediente, se ha verificado que el Banco empleó métodos abusivos de cobranza, en tanto realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos.
96. Por lo tanto, esta Secretaría Técnica recomienda 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 habría empleado métodos abusivos de cobranza, en tanto realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos.

C. Medidas Correctivas

97. 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 futuro²³.
98. Asimismo, el artículo 251 del TUO de la LPAG²⁴ señala que las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de 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

²² "La confesión implica una admisión de los hechos en que se funda la pretensión. El allanamiento implica un reconocimiento de la petición de la pretensión". GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. "Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa", Tomo II, Cuarta Edición. Madrid: Civitas Ediciones, pág. 1488.

²³ **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.º 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. (...)

²⁴ **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.° 102-2020/CC3

- ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.
99. 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.
 100. Respecto a este punto, el Banco indicó que: se actualizó el “Manual de Procesos de Cobranza Telefónica”, enfatizando de manera expresa que las llamadas de cobranza por parte de asesores del call se realizan de lunes a viernes en el rango de horas permitidas conforme al Código; se realizará dos (2) capacitaciones al personal de cobranza en materia de protección al consumidor conforme se encuentra consignado en [REDACTED] y, se realizará coordinaciones para ejecutar jornadas de capacitación con el personal en materia de protección en las cuales se hará énfasis lo referente a las disposiciones del Código.
 101. Sobre el particular, de la revisión del citado documento se advierte que el Banco consigna que las llamadas telefónicas realizadas por la Unidad de Cobranza deben realizarse respetando los parámetros impuestos por la normativa de protección al consumidor.
 102. De esta manera, este Colegiado advierte que las medidas implementadas por la entidad bancaria permiten mejorar los procedimientos utilizados para realizar la gestión de cobranza a los consumidores deudores, pues solicita que sean realizadas considerando las horas y días permitidas por la normativa.
 103. Sin embargo, de la revisión del expediente, se advierte que el servicio de cobranza no sólo es realizado por el personal de la entidad bancaria sino, que también por terceros a quien se les asigna cartera de consumidores morosos. Así, es necesario que las medidas implementadas también sean incorporadas por las empresas que realizan la gestión de cobranza de obligaciones en las cuales el Banco es el titular de la acreencia a fin de que no incurran en incumplimientos a la norma en perjuicio de los consumidores.
 104. En ese sentido, 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:
 - Solicitar de manera expresa, a las personas naturales y/o jurídicas en las que terceriza el envío de comunicaciones a sus deudores, que incluyan, como parte de su protocolo de contacto, las medidas que sean necesarias para garantizar que dichas comunicaciones se realicen en los días y horarios permitidos por Ley, de acuerdo a lo previsto en el literal b) del artículo 62 del Código.
 105. 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; 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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.º 102-2020/CC3

Código²⁵. 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

106. Sobre este punto, se debe indicar que la entidad bancaria solicitó que se considere otras circunstancias atenuantes como el cese de la conducta imputada en su contra, pues el 19 de enero de 2021 implementó el “Manual de Procesos de Cobranza Telefónica”, vinculado a la Dirección y Estrategias de Cobranza Telefónica de Scotiabank, lo cual además podría constituir un adelanto de medida correctiva.
107. Ante ello, este Colegiado es de la opinión que la implementación de un documento que refuerce las obligaciones que deben seguir los gestores de cobranza no puede ser considerado como un cese de la conducta en sí, pues ello sería dejar de lado todas las consecuencias negativas y perjuicios ocasionados a los consumidores con la comisión de dicha acción, la cual en si misma ha generado efectos que no han sido reparados o repuestos en su estado anterior.
108. Asimismo, contrariamente a lo alegado por la entidad bancaria, de la revisión de las disposiciones del Código se aprecia que el artículo 112, determina —expresamente— la oportunidad en la que debe realizarse la subsanación voluntaria, esto es, con anterioridad a la notificación de cargos, por lo que no corresponde considerar la citada circunstancia atenuante en la presente graduación de la sanción.
109. Finalmente, el administrado indicó que en la multa propuesta por la Secretaría Técnica no se había considerado los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Asimismo, esta carecía de motivación, conllevando a que sea una decisión arbitraria y, en consecuencia, nula.
110. De lo anterior, se debe señalar que el numeral 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG determina que las sanciones aplicables a los administrados deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, para lo cual deben observar criterios como: (i) beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; (ii) probabilidad de la detección de la infracción; (iii) la gravedad del daño del perjuicio económico causado; entre otros.
111. Ahora bien, de la revisión de los puntos antes referidos, se advierte que contrariamente a lo alegado por la entidad bancaria, al momento de emitirse el IFI se utilizó cada uno de ellos, explicando la metodología utilizada en cada punto; por lo

25

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.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.º 102-2020/CC3

- que, en el presente caso se advierte que lo alegado por la entidad bancaria carece de sustento y no puede ser amparado.
112. 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.
113. 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 graves²⁶.
114. 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 adoptar²⁷.

26

Código

Artículo 110.- Sanciones administrativas

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

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

27

Código

Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas

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

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

Se consideran circunstancias agravantes especiales, las siguientes:

- La reincidencia o incumplimiento reiterado, según sea el caso.
- La conducta del infractor a lo largo del procedimiento que contravenga el principio de conducta procedimental.
- Cuando la conducta infractora haya puesto en riesgo u ocasionado daño a la salud, la vida o la seguridad del consumidor.
- Cuando el proveedor, teniendo conocimiento de la conducta infractora, deja de adoptar las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias.
- Cuando la conducta infractora haya afectado el interés colectivo o difuso de los consumidores.
- Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular.

Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:

- La presentación por el proveedor de una propuesta conciliatoria dentro del procedimiento administrativo que coincida con la medida correctiva ordenada por el órgano resolutorio.
- 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.
- En los procedimientos de oficio, promovidos por una denuncia de parte, cuando el proveedor se allana a la denuncia presentada o reconoce las pretensiones en ella contenidas, se da por concluido el procedimiento liminarmente, pudiendo imponerse una amonestación si el allanamiento o reconocimiento se realiza con la presentación de los descargos; caso contrario la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y a sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.
- Cuando el proveedor acredite que cuenta con un programa efectivo para el cumplimiento de la regulación contenida en el presente Código, para lo cual se toma en cuenta lo siguiente:
 - El involucramiento y respaldo de parte de los principales directivos de la empresa a dicho programa.
 - Que el programa cuenta con una política y procedimientos destinados al cumplimiento de las estipulaciones



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

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.

115. 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.
116. Finalmente, el artículo 248 del TUO de la LPAG establece, como uno de los principios de la potestad sancionadora administrativa, el principio de razonabilidad²⁸, 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.
117. 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

118. 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

contenidas en el Código.

- c. Que existen mecanismos internos para el entrenamiento y educación de su personal en el cumplimiento del Código.
 - d. Que el programa cuenta con mecanismos para su monitoreo, auditoría y para el reporte de eventuales incumplimientos.
 - e. Que cuenta con mecanismos para disciplinar internamente los eventuales incumplimientos al Código.
 - f. Que los eventuales incumplimientos son aislados y no obedecen a una conducta reiterada.
5. Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas dependiendo de cada caso particular.

28

TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

- que destinan tales consumidores a la atención de llamadas telefónicas realizadas por el administrado en días y horarios prohibidos.
119. 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 afectados²⁹.
 120. 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 Perú³⁰, correspondiente a dicho tiempo de afectación.
 121. Asimismo, cabe precisar que el administrado cuestionó el hecho de que no se haya utilizado la información proporcionada referida a la duración del total de llamadas y se haya utilizado un criterio distinto para la estimación de dicha duración. Al respecto, se debe señalar que en la medida que dicho tiempo estaba representado sólo por el código "TRN_WORKTIME" respecto de la información enviada, no generaba certeza de su significado, por lo que no fue considerado en un inicio como una variable dentro de la estimación del cálculo. Sin embargo, tomando en cuenta lo señalado por el administrado posteriormente, se procedió a considerar el tiempo promedio proveniente de la información de dicho código para estimar el promedio de atención de llamadas telefónicas.
 122. Por lo tanto, considerando que el tiempo promedio de atención de dichas llamadas telefónicas fue de 31.3 segundos³¹, y que el VST en segundos asciende a S/ 0,0007³²;

²⁹ Las llamadas telefónicas se realizaron entre el 01/12/2018 al 31/12/2018. Fuente: Expediente 102-2020/CC3.

³⁰ El valor social del tiempo (VST) se define como el costo de oportunidad para las personas al emplear tiempo en trasladarse y dejar de realizar otras actividades (MEF, 2012). Sin perjuicio de lo anterior, el VST, al emplear el salario por hora, permite que un individuo puede comparar el retorno monetario de una unidad adicional de trabajo, y el beneficio subjetivo que recibe de asignar una unidad adicional de ocio, lo que le permitirá escoger entre el ocio y el trabajo (Informe N° 083-2015/GEE). Por lo cual, resulta pertinente asignar dicho valor social del tiempo al tiempo de afectación por la presente conducta infractora.

³¹ Se procedió a estimar la duración de las llamadas telefónicas realizadas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos en función a la información remitida por el administrado. Fuente: Expediente 102-2020/CC3. Al respecto cabe señalar que se utilizó el promedio estimado de la duración del total de llamadas informadas en la columna "TRN_WORKTIME" (Anexo 1-E). Se utilizó el promedio del total de llamadas informadas, en la medida que debido a la gran cantidad de información contenida en dicha base no fue posible la identificación o filtrado de sólo las 57 298 llamadas, adicionalmente porque tal cantidad de llamadas en días y horarios prohibidos, en función a lo señalado por el administrado e información remitida en dicho Anexo 1-E, representaban el 99.5% de las llamadas informadas en dicho anexo.

³² El Valor Social del Tiempo (VST) para los habitantes a nivel nacional, al 2018, se estima en S/ 8,43. El VST se calculó considerando la ratio entre el ingreso mensual y las horas de trabajo mensual de la PEA ocupada a nivel nacional en el año 2018 de acuerdo a la metodología desarrollada en el Informe N.° 083-2015/GEE, emitido por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi. Para ello se utilizó información de la Encuesta Económica Nacional de Hogares (ENAHO), disponible en: <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>. A continuación se seleccionó la opción: Consulta por encuestas, se utilizó la información de la encuesta "ENAHO Metodología Actualizada", se procedió a seleccionar la opción: "Condiciones de Vida y pobreza – ENAHO" del periodo anual para el año 2018, específicamente el Módulo "Empleo e Ingresos". Cabe precisar que la cantidad de consumidores afectados son del periodo de diciembre de 2018.

Asimismo, considerando que la infracción está referida a realizar llamadas telefónicas en días y horarios prohibidos (lunes a viernes entre las 20:00 y 07:00 horas, y los días sábados y domingos), se concluye que los consumidores afectados no se encontraban en horario laboral, por lo que resulta relevante medir el valor de dicho tiempo de ocio (el cual difiere del valor del tiempo de trabajo). En tal sentido, se procede a aplicar dicho factor de corrección o ajuste al VST (S/ 8,43), el cual asciende a 0.3 (Ver Propósito no laboral: Factor de corrección para usuarios adultos). Fuente: Anexo SNIP 10 - Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, disponible en:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

se tiene que, el valor asociado al tiempo de afectación para cada consumidor asciende a S/ 0,0219³³.

123. Asimismo, teniendo en cuenta que el número de llamadas telefónicas realizadas en días y horarios prohibidos asciende a 57 298³⁴, se estima entonces que la cantidad de consumidores afectados por la comisión de la presente infracción es de 57 298.
124. En consecuencia, teniendo en cuenta los extremos antes mencionados, el daño se estima en S/ 1 254,83³⁵. 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.
125. 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.
126. La tasa de preferencia por el tiempo se mide por la rentabilidad promedio de los instrumentos de inversión disponible en el sistema financiero para los consumidores³⁶, el cual asciende a 8.5% anual³⁷. Con dicha información, el daño se aproxima en S/ 1 517,94³⁸.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/anexos/new_direct/v12/05.3_Anexo_SNIP_10_modificado_por_RD_006-2012.pdf. Por lo tanto, el VST por hora del año 2018 asciende a S/ 2,53 (Resultado de S/ 8,43 * 0.3).

El VST en segundos se obtiene de dividir el VST (S/ 2,53) entre la equivalencia de 1 hora en segundos (3600 segundos). Por lo tanto, el VST en segundos asciende a S/ 0,0007.

³³ Resultado de $31.3 * S/ 0,0007$.

³⁴ Al respecto, de la información recabada se tiene que 57 298 llamadas se realizaron en días y horarios prohibidos. Fuente: Expediente 102-2020/CC3.

³⁵ Resultado de $S/ 0.0219 * 57 298$

³⁶ Promedio de las tasas de interés de los distintos instrumentos de ahorro disponibles en el mercado de capitales: 1) Depósitos de ahorro; 2) Instrumentos emitidos por intermediarios financieros no bancarios y 3) Bonos y acciones. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: Actualización de la tasa social de descuento, 2017. Disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/parametros_evaluacion_social/Tasa_Social_Descuento.pdf. Siendo entonces que se estima medir el costo de oportunidad considerando la rentabilidad promedio de diferentes instrumentos de inversión que tienen a disposición los consumidores.

Asimismo, cabe señalar que se parte del supuesto en el cual un consumidor en general va a desear invertir en algún producto que le beneficie, de esta forma si bien un consumidor podría acceder al mercado bancario, siendo quizás lo más convencional, también tendría la alternativa u oportunidad de inversión en algún otro tipo de instrumento en el sistema, más aún cuando en el presente caso, se trata de clientes de una entidad bancaria, teniendo probablemente más opciones y acceso a diferentes alternativas de inversión.

³⁷ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: Actualización de la tasa social de descuento, 2017. Disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/parametros_evaluacion_social/Tasa_Social_Descuento.pdf

³⁸ Al respecto, debe considerarse para el cálculo del daño los siguientes factores:

- Monto del daño estimado, S/ 1 254,83
- Tasa de preferencia por el tiempo, 8.50% anual, y aplicando a su equivalencia mensual: $(1+8.50\%)^{1/12}-1 = 0.68\%$ mensual.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú Telf: 224 7800 / Fax: 224 0348

E-mail: postmaster@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

127. En este punto, el administrado señaló que no se puede realizar un análisis que involucre un periodo más allá de la fecha de notificación de imputación de cargos; en tanto este periodo no constituye hechos controvertidos ni investigado y, además, su inclusión constituiría un accionar desmedido y con falta de razonabilidad; por lo que la Comisión no debe de permitir que se pretenda realizar un análisis hasta la fecha de cálculo de multa; siendo la fecha de corte correcta, es la fecha de imputación de cargos.
128. Sobre este punto, se debe señalar que al realizar la actualización del valor del daño, no se está realizando un análisis que involucre un periodo más allá de la fecha de notificación de imputación de cargos, en tal sentido, el daño se ha estimado conforme se desarrolla en la graduación de sanción hasta el mes de diciembre de 2018 (mes considerado como finalización del periodo infractor), por lo cual lo que se busca al realizar la actualización del daño es poder considerar sólo aquel 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. Dado que, como consecuencia de la ocurrencia de la infracción, se ha estimado un daño hacia el consumidor reflejado en el valor asociado al tiempo de afectación (en términos del valor del dinero) por la atención de llamadas en días y horarios prohibidos. Finalmente, conforme a la explicación dada, el valor del daño se ha estimado sólo hasta el término considerado como periodo infractor. Posterior a ello, el concepto empleado es solamente su actualización hasta la fecha de cálculo de multa.
129. Por otro lado, el administrado señala que respecto al valor del mercado de capitales, una persona promedio mayormente tiende a usar instrumentos de ahorros en el mercado bancario, cuyo funcionamiento es más conocido por ellos, genera más confianza y percibe menos riesgo al público, a diferencia de las inversiones realizadas en el mercado de capitales en nuestro país, mercado que es en primer lugar pequeño aún en Perú, y que además requiere por lo general una mayor cantidad de dinero para sus transacciones y genera por ende una mayor rentabilidad que el mercado bancario por un mayor riesgo asumido en dichas inversiones; por lo que es incorrecto la inclusión de este valor del mercado de capitales, situación que no debe permitir la Comisión.
130. En este punto, conforme se ha señalado y de acuerdo al contexto del presente caso, 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 tiempo³⁹, siendo a su vez que dicha tasa se mide por la rentabilidad promedio de los instrumentos de inversión disponible en el sistema financiero para los consumidores, de este modo se considera lo que fuentes bibliográficas señalan al respecto, no siendo de este modo algo que se considere sin mayor sustento o de forma arbitraria. Por lo cual, no resulta oportuno considerar lo que señala el administrado respecto al uso de instrumentos de ahorro en el mercado bancario.

-
- Meses transcurridos desde la fecha de finalización del periodo infractor, diciembre de 2018 hasta la fecha de cálculo de multa (último mes culminado), abril de 2021, 28 meses.
 - Daño = $S/ 1\,254,83 * [(1 + 0.68\%)^{28}] = S/ 1\,517,94$

³⁹ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: Actualización de la tasa social de descuento, 2017. Disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/parametros_evaluacion_social/Tasa_Social_Descuento.pdf



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

- **Probabilidad de detección**

131. 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.
132. 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.
133. En relación con la probabilidad de detección, el administrado cuestionó que dicha probabilidad se haya establecido en 0,5, clasificándose como media, señalando que dado que según las características que clasifican los niveles de detección, se establece que aquellas infracciones detectadas a través de acciones de supervisión y fiscalización corresponden a un nivel de detección de tipo alto. Finalmente, consideró que la probabilidad se debió encontrar en un rango de 0,80 – 1 y no, 0.5.
134. Sobre este punto se debe precisar que el administrado no señala las fuentes o bases por las cuales manifiesta que según las características que clasifican los niveles de detección, se establece que aquellas infracciones detectadas a través de acciones de supervisión y fiscalización corresponden a un nivel de detección de tipo alto. En consecuencia, no brinda mayor alcance respecto a los fundamentos o motivos por los cuales la probabilidad se debiera encontrar en un rango de 0,80 – 1.
135. Por otro lado, cabe señalar que la determinación del nivel de la probabilidad de detección (baja, media o alta) para cada tipo infractor recae en el esfuerzo que conlleva para la administración la detección de ese tipo de incumplimientos en cada caso particular, esto es, la posibilidad de que pueda ser detectado por la administración. De este modo, el análisis de cada caso considera diversos contextos y características particulares, implicando evaluar cada caso en función a sus propias características e información, así como el sector en el que se encuentra y la actividad económica que se realiza.
136. Asimismo, no resulta adecuado señalar que aquellas infracciones detectadas a través de acciones de supervisión y fiscalización corresponden a un nivel de detección de tipo alto, ya que debe considerarse que la administración despliega una serie de acciones, como la realización de una acción de supervisión, requerimientos de información a fin de poder recabar evidencia de posibles vulneraciones, la información que se brinda, operaciones que se realizan en el mercado, etc., siendo todo ello considerado a efectos de asignar un adecuado porcentaje a la probabilidad de detección, por lo tanto la probabilidad de detección no depende necesariamente del análisis exclusivo de un factor.
137. En ese sentido, y a criterio de este Colegiado, la probabilidad de detección de la presente infracción es media (0.5) en tanto que, si bien la conducta infractora pudo ser verificada por la administración a través de una acción de supervisión en sus



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

establecimientos, tal como se ha señalado, es materialmente imposible la fiscalización del total de operaciones que realiza la empresa en el mercado.

- **Factores atenuantes**

- **Reconocimiento:**

138. 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 atenuar la multa de acuerdo al artículo 257 del TUO de la LPAG. En ese sentido, a criterio de esta Comisión, corresponde atenuar la multa en un 10%⁴⁰.

⁴⁰ Para ello se debe considerar que, para la autoridad, la aplicación de un factor atenuante por reconocimiento de la conducta infractora presenta dos efectos esperados, el primero asociado al ahorro esperado en costos por la administración ($B * C$) y, el segundo a la reducción esperada de la multa impuesta al administrado ($B * M * FAR$).

Por lo tanto, en este punto la función objetivo a considerar, para obtener el factor atenuante óptimo por reconocimiento, está representada por el beneficio esperado de la autoridad por el reconocimiento de la conducta infractora por parte del administrado, la cual se denota de la siguiente manera:

$$W = B * C - B * M * FAR \quad \dots(1)$$

Donde:

- (B): Representa la probabilidad de reconocimiento del administrado.
- (C): Costo ahorrado por la autoridad en la detección de infracciones.
- (M): Multa promedio según el tamaño de empresa del administrado.
- (FAR): Valor del factor atenuante por reconocimiento.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que la probabilidad del reconocimiento de la infracción (B) depende de cuán beneficioso es para el infractor reconocer la conducta imputada, es decir, B dependerá de comparar el beneficio esperado de la empresa dado que reconoce la infracción (π_R^e) contra el beneficio esperado dado que no reconoce la conducta infractora (π_{NR}^e). En ese sentido, la ecuación que representa el análisis de dichos incentivos se expresa de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \pi_R^e &> \pi_{NR}^e \\ \pi^i - M * (1 - FAR) &> \pi^i - P * M \\ (FAR + P - 1) &> 0 \end{aligned} \quad \dots(2)$$

Donde:

- (π^i): Beneficio ilícito obtenido por el administrado.
- (P): Probabilidad de sancionar a un administrado, una vez iniciado el PAS, dado que no reconoció la conducta infractora.

Por consiguiente, considerando que un incremento de dichas variables, ($FAR + P - 1$), representa un aumento de la probabilidad de reconocimiento del administrado (B), se puede concluir que (B) se encuentra en función del factor atenuante por reconocimiento (FAR) y la probabilidad de sancionar a un administrado (P).

Por lo tanto, considerando a (B) como una función lineal de dichas variables, $B = k(FAR + P - 1)$, el factor atenuante idóneo para el presente caso se obtiene de optimizar la primera ecuación (1) respecto del FAR, considerando las ecuaciones antes mencionadas. En ese sentido, el factor atenuante óptimo por reconocimiento de la conducta infractora viene dado por la siguiente fórmula:

$$FAR = \frac{1}{2} * \left(\frac{C}{M} + 1 - P \right) \quad \dots(3)$$

Donde:

- (C): Representa el costo ahorrado por el Indecopi en la detección de infracciones. En el presente caso dicho valor viene dado por el ahorro en costos por reconocimiento antes del IFI (Informe Final de Instrucción), el cual asciende a S/ 2 179,94. Para ello, se debe tener en cuenta el costo asociado a la elaboración de una Resolución Final, S/ 7 266,46 (Resultado de dividir el valor del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) prorrateado al 14 de noviembre de 2018, S/ 858 895,02, y el número de resoluciones finales considerando la equivalencia entre medidas preventivas, cartas o similares, y resoluciones, 118,2) y el porcentaje de ahorro estimado por reconocimiento, en términos de esfuerzo de elaborar una resolución, 30%. Por lo tanto, el costo ahorrado en la detección de infracciones, (C), resulta de S/ 7 266,46 * 30%.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.º 102-2020/CC3

139. En este punto, el administrado cita que el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG establece que 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 y que ello no ha sido evaluado de manera adecuada por la Secretaría Técnica. A continuación, realizan un ejercicio para la obtención de una multa de 0.2 UIT considerando un factor atenuante de 0.50, ello si se hubiese aplicado de manera correcta lo dispuesto en la Ley, según lo que señala el administrado.
140. Asimismo, en relación a la fórmula indicada por la Secretaría técnica para obtener el valor del porcentaje de la atenuante correspondiente al reconocimiento de la infracción, y respecto a la primera variable (C), cuestionan que dicha variable no tendría relación con la definición que se le ha asignado, señalando la siguiente interrogante: ¿qué tiene que ver el valor en la realización de una Resolución final con el costo en la detección de infracciones?
141. Al respecto, se debe señalar que la obtención del valor del factor atenuante por reconocimiento en este caso proviene de una metodología de cálculo, no siendo un valor impuesto sin mayor fundamento o explicación, todo lo contrario, se citan los factores que integran la fórmula, lo que representa cada uno ellos y los pasos y variables que se consideran para la obtención de cada factor. Por otro lado, en relación a la interrogante planteada por el administrado, dado que lo que se busca estimar a través de la variable C, es el costo ahorrado por el Indecopi en la determinación de responsabilidades, es que se considera la multiplicación del porcentaje de ahorro estimado por reconocimiento y el costo asociado a la elaboración de una Resolución Final, de este modo el costo en la detección de infracciones es equivalente al costo asociado a la elaboración de una resolución final, siendo que se hace una aproximación al señalar que los resultados en cuanto a la detección de infracciones están reflejadas en el número de resoluciones finales considerando la equivalencia entre medidas preventivas, cartas o similares, y resoluciones.

- **Adopción de medidas:**

- i. EL Banco acreditó la adopción de medidas para mitigar las consecuencias de la conducta infractora, ello en tanto adecuó su conducta luego de haber sido notificado con la imputación de cargos, por lo tanto, corresponde atenuar la multa según lo

- (M): Multa promedio según el tamaño de empresa del administrado. Cabe señalar que el administrado no remitió información de sus ingresos, por lo cual y en base a otras fuentes consultadas, se procedió considerar que el administrado se encuentra clasificado como Gran empresa (Fuente: Superintendencia del Mercado de Valores, disponible en: <https://www.smv.gob.pe/>), por lo cual la multa promedio correspondiente a este tipo de empresa [REDACTED] (Fuente: Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi)
- (P): Probabilidad de sancionar a un administrado, una vez iniciado el PAS, dado que no reconoció la conducta infractora. Para ello se debe tener en cuenta el número de Resoluciones de Sanción, 82 (Fuente: Comisión de Protección al Consumidor N°3) y la cantidad total de resoluciones emitidas por la CC3 a noviembre de 2018, 99 (Fuente: Comisión de Protección al Consumidor N°3 al 14 de noviembre de 2018). Por lo tanto, dicho valor se estima en 82.80% (Resultado de 82/99).

Por lo tanto, reemplazando los anteriores valores en la fórmula para hallar el factor atenuante por reconocimiento, se obtiene que dicho valor asciende a:

$$FAR = \frac{1}{2} * \left(\frac{2,179.94}{[REDACTED]} + 1 - 0.828 \right) = 10\%$$



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

dispuesto en el artículo 112 de Código. En consecuencia, esta Comisión considera atenuar la multa en un 10%.

- **Cálculo de multa**

144. Considerando lo antes señalado, corresponde sancionar al Banco con una multa de 0.6 UIT⁴¹.

E. Sobre el Registro de Infracciones y Sanciones

145. 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 119⁴² del Código.

SE RESUELVE:

PRIMERO: Sancionar a Scotiabank Perú S.A.A. con una multa de 0,6 Unidades Impositivas Tributarias 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 del citado cuerpo normativo, toda vez que empleó métodos abusivos de cobranza toda vez, que empleó métodos abusivos de cobranza, en tanto realizó llamadas telefónicas a los consumidores deudores en días y horarios prohibidos.

Dicha multa será rebajada en 25% si el administrado consiente la presente resolución y procede a cancelar la misma en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles, contado a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución, conforme a lo establecido en el artículo 113 de la Ley N.° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

SEGUNDO: Ordenar a Scotiabank Perú S.A.A. 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:

- Solicitar de manera expresa, a las personas naturales y/o jurídicas en las que terceriza el envío de comunicaciones a sus deudores, que incluyan, como parte de su protocolo de contacto, las medidas que sean necesarias para garantizar que dichas comunicaciones 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 Scotiabank Perú S.A.A. que acredite el cumplimiento de la medida correctiva, ante la Comisión de Protección al Consumidor N° 3,

⁴¹ Multa = Daño / Probabilidad de detección * (1 - Factores atenuantes) = S/ 1 517,94 / 0.5 * (1-10%-10%) = S/ 2 428,70
Multa en UIT = S/ 2 428,70 / 4 000,00 = 0.6 UIT.

⁴² **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.° 102-2020/CC3

en el plazo 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 de Protección al Consumidor N° 3 podría imponer una multa coercitiva en su contra, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Código de Protección y Defensa del Consumidor⁴³. 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.

TERCERO: Informar a Scotiabank Perú S.A.A. 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 218⁴⁴ 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 Scotiabank Perú S.A.A., 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.

QUINTO: Requerir a Scotiabank Perú S.A.A. el cumplimiento espontáneo de la multa impuesta en la presente resolución, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 205 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁴⁵, precisándose que los actuados serán remitidos a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para los fines de ley en caso de incumplimiento.

⁴³ **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.

⁴⁴ **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. (...)

⁴⁵ **TUO de la LPAG**

Artículo 205.- Ejecución forzosa

Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias:(...)

4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
SEDE CENTRAL

EXPEDIENTE N.° 102-2020/CC3

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**

LPDERECHO.PE