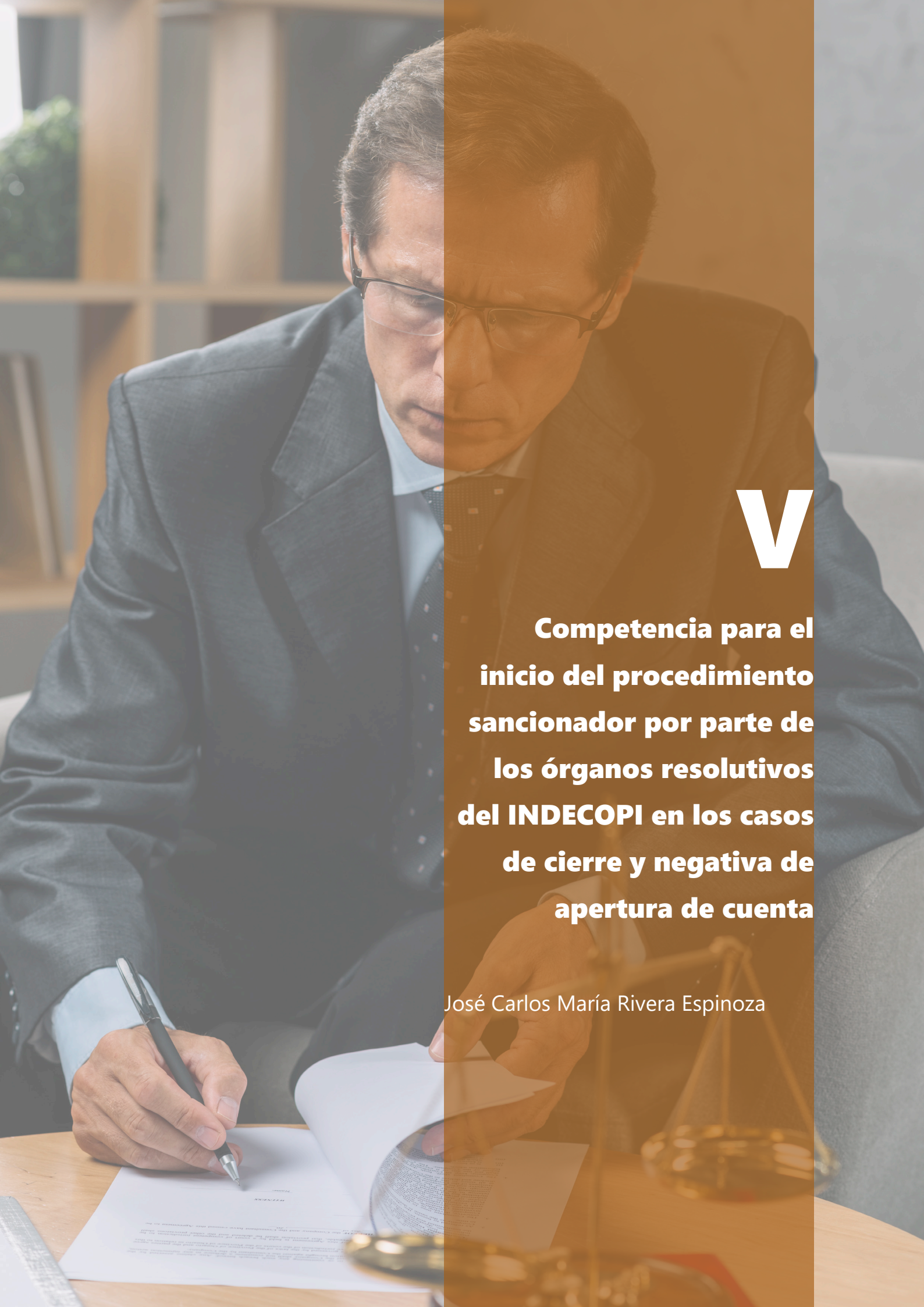


A man in a grey suit and glasses is seated at a desk, writing on a document with a black pen. In the foreground, a golden scale of justice is visible. The right side of the image is overlaid with a semi-transparent orange rectangle containing text and a large letter 'V'.

V

**Competencia para el
inicio del procedimiento
sancionador por parte de
los órganos resolutivos
del INDECOPI en los casos
de cierre y negativa de
apertura de cuenta**

José Carlos María Rivera Espinoza

Competencia para el inicio del procedimiento sancionador por parte de los órganos resolutivos del INDECOPI en los casos de cierre y negativa de apertura de cuenta

José Carlos María Rivera Espinoza

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar la competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Libre Iniciativa (INDECOPI) para iniciar procedimientos sancionadores en casos de cierre unilateral y negativa injustificada de apertura de cuentas bancarias. A través de un enfoque jurídico, documental y analítico, se revisó el marco normativo aplicable, incluyendo la Ley Orgánica del INDECOPI, el Código de Protección al Consumidor y las resoluciones emitidas por organismos reguladores. Los resultados muestran que, si bien el INDECOPI cuenta con facultades legales generales para intervenir en asuntos de defensa del consumidor, su actuación en este ámbito es limitada y comparte competencia con otras entidades, especialmente la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Esta situación genera ambigüedades e inconsistencias en la protección efectiva de los usuarios del sistema financiero. La discusión destaca la necesidad de mejorar la coordinación institucional y reformar el marco legal para evitar vacíos que afecten el acceso equitativo a servicios financieros. En conclusión, el rol del INDECOPI en estos casos debe reforzarse mediante claridad normativa y colaboración interinstitucional.

Palabras clave: INDECOPI, procedimiento sancionador, cierre de cuentas, protección al consumidor, derecho bancario.

ABSTRACT

This article analyzes the jurisdiction of the National Institute for the Defense of Competition and the Protection of Free Initiative (INDECOPI) to initiate sanctioning procedures in cases of unilateral closure and unjustified refusal to open bank accounts. Using a legal, documentary, and analytical approach, the applicable regulatory framework was reviewed, including the INDECOPI Organic Law, the Consumer Protection Code, and resolutions issued by regulatory agencies. The results show that, while INDECOPI has general legal powers to intervene in consumer protection matters, its action in this area is limited and it shares jurisdiction with other entities, especially the Superintendency of Banking, Insurance, and Pension Fund Administrators (SBS). This situation generates ambiguities and inconsistencies in the effective protection of users of the financial system. The discussion highlights the need to improve institutional coordination and reform the legal framework to avoid gaps that affect equitable access to financial services. In conclusion, INDECOPI's role in these cases must be strengthened through regulatory clarity and inter-institutional collaboration.

Keywords: INDECOPI, sanctioning procedure, account closure, consumer protection, banking law.

INTRODUCCIÓN

En el contexto actual de creciente digitalización y formalización económica, el acceso al sistema financiero se ha convertido en un derecho fundamental para la plena participación ciudadana en la vida económica y social. La apertura y mantenimiento de cuentas bancarias son elementos esenciales para garantizar este acceso, por lo que las decisiones de las entidades financieras de cerrar cuentas o negar su apertura pueden tener efectos profundos en los derechos de los usuarios (Molina & Rojas, 2019). En este escenario, surge la necesidad de contar con mecanismos de protección efectivos frente a posibles abusos o discriminaciones por parte de dichas instituciones.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Libre Iniciativa (INDECOPI), como entidad encargada de velar por la protección del consumidor y el cumplimiento de normas de defensa de la competencia, tiene atribuida una facultad sancionadora que permite investigar y actuar frente a prácticas contrarias a la ley. Sin embargo, persisten dudas sobre si esta competencia incluye expresamente los casos de cierre unilateral de cuentas o la negativa injustificada de apertura por parte de entidades financieras (García, 2021).

La falta de claridad normativa genera incertidumbre tanto para los consumidores como para las autoridades. ¿Tiene el INDECOPI facultades exclusivas, concurrentes o subsidiarias en estos casos? ¿Existe una división clara de funciones entre el INDECOPI y otros organismos reguladores como la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)? Estas preguntas son centrales para determinar quién debe actuar cuando un usuario considera que ha sido afectado injustificadamente por una decisión bancaria.

El objetivo general de este artículo es analizar la competencia del INDECOPI para iniciar procedimientos sancionadores en casos de cierre y negativa de apertura de cuentas bancarias. Para ello, se revisará el marco legal aplicable, se analizará la jurisprudencia y orientaciones emitidas por el propio INDECOPI, y se evaluará si existen otras entidades con competencia concurrente en estos asuntos.

Este análisis resulta relevante no solo por la importancia del acceso al sistema financiero como derecho, sino también por el rol que juega el INDECOPI en la protección efectiva del consumidor. Además, permite identificar posibles vacíos legislativos o conflictos interinstitucionales que afectan la protección integral de los usuarios.

La metodología empleada será jurídica, documental y analítica, basada en la revisión sistemática de fuentes primarias (normas) y secundarias (jurisprudencia y doctrina), con énfasis en el análisis normativo comparado y el estudio de casos relevantes resueltos por el INDECOPI.

METODOLOGÍA

La presente investigación se enmarca en un enfoque jurídico, documental, descriptivo y analítico, orientado al estudio normativo y jurisprudencial del rol del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Libre Iniciativa

(INDECOPI) en casos de cierre y negativa de apertura de cuentas bancarias. Este tipo de investigación permite comprender el marco legal aplicable, interpretar las disposiciones normativas vigentes y evaluar su aplicación práctica a través de decisiones emitidas por los órganos resolutivos del INDECOPI (Bustamante, 2018).

El método utilizado consiste en una revisión sistemática de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias incluyen la Constitución Política del Perú, leyes como el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N.º 29571), la Ley Orgánica del INDECOPI (Ley N.º 26812), su Reglamento del Procedimiento Sancionador (Resolución N.º 004-2022-INDECOPI/CRT-DPPLI), así como normas complementarias emitidas por organismos reguladores como la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Por otro lado, las fuentes secundarias comprenden doctrina especializada, artículos académicos, sentencias relevantes y pronunciamientos institucionales del INDECOPI y otros entes relacionados.

Para lograr un análisis riguroso, se aplicaron técnicas específicas como el análisis normativo comparado, que permitió contrastar las atribuciones del INDECOPI frente a las de otras entidades reguladoras, especialmente en relación con competencias concurrentes o solapadas. Esta técnica es clave para identificar vacíos, ambigüedades o conflictos normativos en la asignación de funciones (Zevallos, 2020).

Asimismo, se realizó un estudio de casos relevantes resueltos por el INDECOPI, seleccionando decisiones vinculadas directamente con situaciones de cierre unilateral de cuentas o negativa injustificada de apertura. Estos casos fueron analizados para determinar si el INDECOPI ha actuado reiteradamente en esta materia, cuáles han sido sus criterios interpretativos y si dicha acción se sustenta claramente en su marco legal.

Además, se llevó a cabo una revisión de pronunciamientos de otros organismos reguladores, particularmente de la SBS, con el fin de identificar si existen mecanismos alternativos de protección para los usuarios afectados por estas prácticas bancarias, y si ello implica una competencia compartida entre instituciones estatales.

En cuanto a los límites y alcances del estudio, este se centró exclusivamente en la competencia del INDECOPI para iniciar procedimientos sancionadores, sin abordar en profundidad los procesos sancionadores mismos ni sus resultados concretos. Asimismo, aunque se consideró la perspectiva internacional a través de principios sobre protección del consumidor financiero (OEA, 2017), el análisis se enfocó principalmente en el ordenamiento jurídico peruano.

Esta metodología permite ofrecer una visión estructurada y crítica sobre la facultad del INDECOPI en estos asuntos, contribuyendo a la clarificación de roles institucionales en aras de garantizar una protección más efectiva de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

RESULTADOS

La revisión normativa y jurisprudencial permite identificar que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Libre Iniciativa (INDECOPI) cuenta con atribuciones generales para proteger a los consumidores y sancionar conductas contrarias a las normas de defensa del consumidor. De acuerdo con el artículo 53° de la Ley Orgánica del INDECOPI (Ley N.º 26812), la entidad tiene competencia para "conocer de oficio o a denuncia presentada, de presuntas infracciones a las normas de protección al consumidor", lo que abarcaría, en principio, situaciones tales como la negativa injustificada de apertura de cuentas o el cierre unilateral por parte de entidades financieras (García, 2021).

No obstante, diversos casos analizados demuestran que el INDECOPI ha actuado de manera restringida en esta materia. Por ejemplo, en la Resolución N.º 471-2021-INDECOPI/CDPPLI, se declaró fundada una denuncia contra un banco por negativa injustificada de apertura de cuenta, considerando que dicha acción vulneraba el derecho a acceder a servicios esenciales sin discriminación arbitraria. Sin embargo, otros expedientes reflejan que el INDECOPI, en ocasiones, desestima su intervención si el caso entra dentro del ámbito técnico supervisado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), generando inconsistencias en su aplicación.

Al comparar con criterios emitidos por otras entidades reguladoras, destaca el rol del Tribunal de Defensa del Consumidor Financiero – TDCONF, creado mediante Resolución SBS N.º 911-2019, encargado específicamente de resolver controversias entre usuarios y entidades financieras. Esta especialización sugiere que la SBS asume un rol primario en estos asuntos, lo cual puede generar duplicidad funcional o ambigüedad sobre qué institución debe intervenir inicialmente ante una queja del consumidor (Zevallos & Peña, 2022).

Respecto a vacíos normativos, se observa que no existe una disposición expresa que determine con claridad cuál autoridad estatal tiene la facultad principal para iniciar procedimientos sancionadores en casos de cierre o negativa de apertura de cuentas. La ausencia de coordinación entre el Código de Protección al Consumidor (Ley N.º 29571) y el marco normativo financiero genera incertidumbre tanto para los ciudadanos como para las entidades encargadas de su tutela.

En este sentido, la doctrina ha señalado que sería conveniente una reforma normativa que establezca mecanismos claros de distribución de competencias, evitando la fragmentación de la protección legal (Molina, 2020). Además, se recomienda una mayor coordinación interinstitucional, incluyendo acuerdos de colaboración entre el INDECOPI y la SBS, con el fin de garantizar una defensa integral de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

DISCUSIÓN

El análisis de los resultados obtenidos permite identificar una marcada discrepancia entre el marco normativo que atribuye competencias amplias al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Libre Iniciativa (INDECOPI) en materia de protección del consumidor, y su aplicación práctica en casos específicos como el cierre unilateral o la negativa injustificada de apertura de cuentas bancarias. Aunque la Ley Orgánica del INDECOPI (Ley N.º 26812) le reconoce facultades generales para conocer de infracciones a las normas de protección al consumidor, su intervención en este ámbito no siempre es clara ni uniforme.

Una evaluación crítica revela que el INDECOPI no tiene competencia exclusiva en estos asuntos, sino más bien una competencia concurrente con otras entidades reguladoras, especialmente la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Esta última cuenta con un órgano especializado como el Tribunal de Defensa del Consumidor Financiero (TDCONF), creado mediante Resolución SBS N.º 911-2019, lo cual refuerza su rol primario en la resolución de controversias entre usuarios y entidades financieras. Esta división funcional genera confusión tanto en los ciudadanos como en los operadores del derecho sobre qué institución debe actuar inicialmente ante una situación de afectación de derechos.

Los conflictos de atribuciones se manifiestan especialmente cuando el INDECOPI declina su intervención argumentando que el caso entra dentro de la órbita técnica de la SBS, mientras esta última, en algunos casos, no inicia procedimientos sancionadores por considerar que la conducta vulnera principios de defensa del consumidor, y no solo reglas financieras. Este vacío operativo deja a los usuarios sin un canal claro de defensa efectiva, poniendo en riesgo su acceso al sistema financiero como derecho fundamental (Molina & Rojas, 2021).

Las implicancias para la protección del consumidor y la inclusión financiera son significativas. Cuando no existe claridad sobre quién debe actuar frente a prácticas discriminatorias o abusivas por parte de las entidades bancarias, se debilita la seguridad jurídica del usuario común. Esto puede disuadirlo de acceder al sistema financiero formal, contrariamente a los objetivos nacionales e internacionales de fomento a la bancarización y la transparencia (OEA, 2017).

En ese sentido, se hace necesario mejorar la coordinación institucional entre el INDECOPI y la SBS. Una posible solución sería la firma de convenios interinstitucionales que establezcan criterios claros de remisión de casos, así como protocolos de colaboración para garantizar que ningún caso quede sin resolver por cuestiones de competencia (Zevallos, 2022). Además, podría impulsarse una reforma legislativa que especifique cuál entidad tiene la responsabilidad principal de iniciar procedimientos sancionadores en situaciones de cierre o negativa de apertura de cuentas.

CONCLUSIONES

La presente investigación ha permitido identificar que, si bien el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Libre Iniciativa (INDECOPI) cuenta con una base normativa amplia que le atribuye facultades generales para proteger a los consumidores, su intervención en casos específicos como el cierre unilateral o la negativa injustificada de apertura de cuentas bancarias no es uniforme ni exclusiva. Este hallazgo resalta la existencia de una competencia concurrente entre el INDECOPI y otras entidades reguladoras, especialmente la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), lo cual genera confusión tanto en los usuarios del sistema financiero como en las autoridades encargadas de su tutela.

En respuesta al planteamiento inicial, puede afirmarse que el INDECOPI sí tiene competencia para iniciar procedimientos sancionadores en estos casos, pero dicha competencia no es exclusiva. Se encuentra condicionada por criterios técnicos y funcionales que, en ciertos supuestos, llevan a la institución a declinar su intervención a favor de otros organismos especializados. Esta situación refleja un vacío normativo que afecta la claridad del marco institucional y limita la protección efectiva del consumidor financiero.

Frente a ello, se proponen una serie de recomendaciones generales. Para los usuarios del sistema financiero, resulta fundamental promover la cultura jurídica sobre sus derechos, especialmente en relación con el acceso a servicios financieros básicos y las posibilidades de presentar denuncias ante diferentes órganos reguladores. Para las autoridades reguladoras, se sugiere establecer mecanismos claros de coordinación interinstitucional, tales como convenios de colaboración entre el INDECOPI y la SBS, que permitan canalizar adecuadamente las denuncias y evitar la duplicidad o falta de acción. Finalmente, para futuras reformas legislativas, sería conveniente precisar en la normativa aplicable cuál entidad tiene la responsabilidad principal de actuar frente a prácticas abusivas en materia de apertura y cierre de cuentas, asegurando así una defensa más eficaz de los derechos de los usuarios.

Como posibles líneas de investigación futura, se recomienda profundizar en el análisis comparado de sistemas jurídicos extranjeros que han desarrollado modelos más integrados de protección al consumidor financiero, así como estudiar el impacto real de las decisiones del Tribunal de Defensa del Consumidor Financiero (TDCONF) en la calidad de los servicios bancarios ofrecidos al ciudadano común.

En conclusión, garantizar el acceso equitativo al sistema financiero no solo depende de la voluntad de las entidades privadas, sino también de un marco institucional claro, coordinado y eficiente. Para ello, el rol del INDECOPI sigue siendo relevante, aunque requiere ajustes normativos y operativos que consoliden su capacidad de actuación en este ámbito.

REFERENCIAS

- Bustamante, M. (2018). *Metodología de la investigación jurídica*. Lima: Editorial Palestra.
- García, J. (2021a). *Derecho administrativo y protección del consumidor*. Lima: Editorial Jurídica Grijley.
- García, J. (2021b). *Derecho bancario y protección del consumidor*. Lima: Editorial Jurídica Grijley.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Libre Iniciativa – INDECOPI. (2021). *Resolución N.º 471-2021-INDECOPI/CDPPLI*.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Libre Iniciativa – INDECOPI. (2022). *Reglamento del Procedimiento Sancionador* [Resolución N.º 004-2022-INDECOPI/CRT-DPPLI].
- Molina, C. (2020). Protección del consumidor financiero en el Perú: avances y desafíos. *Revista de Derecho Público*, (45), 88–109. <https://doi.org/10.18800/rdp.202002.005>
- Molina, C., & Rojas, F. (2019). Inclusión financiera y derechos del consumidor en el Perú. *Revista de Derecho Bancario y Financiero*, (12), 45–67. <https://doi.org/10.18800/rdbf.201901.003>
- Molina, C., & Rojas, F. (2021). Acceso al sistema financiero y protección del consumidor: desafíos institucionales. *Revista Latinoamericana de Derecho Económico*, 14(2), 78–95. <https://doi.org/10.24135/rldce.v14i2.123>
- Organización de Estados Americanos – OEA. (2017). *Principios para la protección del consumidor en servicios financieros*. https://www.oas.org/es/sla/dil/plan_interno.asp?id=1847
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP – SBS. (2019). *Resolución N.º 911-2019. Creación del Tribunal de Defensa del Consumidor Financiero*. <https://www.sbs.gob.pe>
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP – SBS. (2020). *Guía de buenas prácticas para la apertura y cierre de cuentas*. <https://www.sbs.gob.pe>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP – SBS. (2022). *Resoluciones y pronunciamientos sobre apertura y cierre de cuentas*. <https://www.sbs.gob.pe>

Zevallos, A. (2020). Análisis normativo comparado en el derecho administrativo sancionador. *Revista Jurídica Peruana*, (35), 112–134. <https://doi.org/10.18800/rjp.202001.005>

Zevallos, A. (2022). Coordinación interinstitucional en la protección al consumidor financiero. *Revista Peruana de Derecho Administrativo*, 9(1), 112–130. <https://doi.org/10.18800/rpda.202201.006>

Zevallos, A., & Peña, R. (2022). Competencia institucional en la protección al consumidor financiero. *Anuario de Derecho Económico*, (18), 123–145. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anuariodederechoeconomico>