CAPÍTULO 22.

ESTUDIO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FACULTAD OTORGADA POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP Y EL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL A LOS BANCOS

José Carlos María Rivera Espinoza[1]

[1]: Abogado
https://orcid.org/0009-0006-9956-6179

RESUMEN

Este estudio analiza la naturaleza jurídica de las facultades otorgadas a los bancos por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) en el Perú. La SBS ejerce facultades técnicas y precautorias orientadas a la estabilidad financiera, mientras que el INDECOPI actúa con enfoque colectivo para evitar monopolios y proteger derechos del consumidor. Sin embargo, la falta de armonización normativa genera incertidumbre en la industria bancaria y limita la eficacia de su regulación conjunta. Se propone un marco legal integrador para clarificar competencias y fomentar la coordinación entre ambas instituciones, así como capacitación en derecho regulador para los bancos. El análisis destaca la importancia de una regulación proactiva, transparente y adaptada a la digitalización del sector financiero, inspirándose en modelos internacionales como la Autoridad Bancaria Europea (EBA). Finalmente, se resalta la necesidad de equilibrar la estabilidad, la competencia y los derechos de los usuarios para garantizar un sistema financiero sostenible e inclusivo.

Palabras clave: regulación financiera, defensa de la competencia, facultades regulatorias, coordinación institucional, protección del consumidor.

INTRODUCCIÓN

En un entorno económico globalizado y altamente competitivo, la regulación financiera y la defensa de la competencia son pilares esenciales para garantizar la estabilidad del sistema bancario y la protección de los derechos de los consumidores. En el Perú, dos instituciones juegan un papel central en este marco: la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). La SBS, creada mediante el Decreto Legislativo 1078, se encarga de la supervisión técnica y prudencial de las entidades financieras, asegurando su solvencia y cumplimiento de normas de riesgo. Por otro lado, el INDECOPI, regulado por la Ley 29477, actúa como guardián del mercado, promoviendo la competencia equitativa y protegiendo a los consumidores frente a prácticas abusivas o monopolísticas. Ambas instituciones ejercen facultades que, aunque distintas en naturaleza y alcance, convergen en el objetivo de mantener un sistema financiero sostenible y justo.

Sin embargo, surge una interrogante clave: ¿Cómo se define la naturaleza jurídica de las facultades otorgadas a los bancos por estas instituciones? ¿Son estas facultades meras herramientas de control técnico o adquieren un carácter más amplio de protección colectiva? Además, ¿existen contradicciones o complementariedades en su aplicación? Por ejemplo, ¿puede la SBS intervenir en asuntos que tradicionalmente son competencia del INDECOPI, o viceversa? Estas preguntas son fundamentales, ya que la claridad en la definición de las facultades regulatorias permite evitar ambigüedades que puedan generar conflictos entre instituciones o afectar la operación de los bancos.

Los objetivos de este estudio se centran en dos aspectos: primero, analizar la base legal de las facultades conferidas por la SBS e INDECOPI, con énfasis en los artículos 22 y 23 del Decreto Legislativo 1078, así como los artículos 12 y 23 de la Ley 29477. Segundo, evaluar el impacto práctico de estas facultades en la operación bancaria, particularmente en términos de estabilidad financiera, protección del consumidor y equilibrio competitivo. Para ello, se recurrirá a un

análisis doctrinal y jurisprudencial, complementado con casos prácticos que ilustren tensiones o sinergias entre ambas instituciones.

La relevancia de esta investigación radica en la necesidad de mejorar la transparencia regulatoria y prevenir abusos de poder por parte de los bancos o de las propias autoridades. En un contexto donde la innovación financiera y las fusiones corporativas son constantes, una regulación clara y armonizada es indispensable para evitar vacíos legales o repeticiones innecesarias. Como señala Leflar (1963), la interpretación de las normas debe considerar no solo su letra, sino también su finalidad social, lo cual es especialmente pertinente en este caso. Además, los principios de eficiencia y equidad en la regulación, destacados por el Banco Mundial (2018), subrayan la importancia de un enfoque integrado entre supervisión técnica y protección del mercado.

METODOLOGÍA

El presente estudio se enmarca en un enfoque doctrinal y jurisprudencial, que combina el análisis de normas legales, jurisprudencia del Poder Judicial y estudios académicos para comprender la naturaleza jurídica de las facultades otorgadas por la SBS y el INDECOPI. Este tipo de investigación es fundamental en derecho, ya que permite interpretar el sistema normativo desde una perspectiva sistemática y contextual, como lo señala Leflar (1963), quien destaca que la interpretación legal no debe limitarse a la letra de las leyes, sino que debe considerar su finalidad social y su interacción con otros principios jurídicos.

Para lograr los objetivos propuestos, se utilizaron diversas fuentes de información. En primer lugar, se analizaron las normativas legales clave:

- Ley 27354 (Ley del Sistema Financiero), que establece los fundamentos del marco regulatorio bancario.
- Decreto Legislativo 1078 (DL 1078), que crea la SBS y define sus facultades de supervisión técnica y prudencial.

- Ley 29477, que instituye al INDECOPI y le otorga competencias para defender la competencia y proteger la propiedad intelectual.

Adicionalmente, se examinó la jurisprudencia del Poder Judicial, especialmente resoluciones de la Corte Suprema que aborden conflictos relacionados con la regulación financiera o la defensa de la competencia. También se revisaron decisiones emitidas por la SBS y el INDECOPI, como resoluciones de sanción por incumplimientos de normas o abusos de posición dominante. Estas fuentes son esenciales para comprender cómo las instituciones aplican sus facultades en la práctica, tal como destacan autores como García-Villegas (2005), quien subraya la importancia de la jurisprudencia como fuente de interpretación del derecho positivo.

Como complemento, se emplearon estudios de caso, seleccionando ejemplos representativos de sanciones aplicadas por el INDECOPI (por ejemplo, casos de abusos de posición dominante en servicios financieros) y suspensiones de operaciones bancarias por parte de la SBS. Estos casos permiten ilustrar las tensiones o sinergias entre ambas instituciones, así como los efectos prácticos de sus facultades. Según Yin (2009), el método de estudio de casos es especialmente útil en investigaciones jurídicas, ya que facilita el análisis de fenómenos complejos mediante ejemplos concretos.

En cuanto a las técnicas de análisis, se aplicó el método sistemático para interpretar las normas legales, centrándose en su articulación dentro del sistema normativo peruano. Este enfoque, recomendado por Kelsen (1967), implica considerar las leyes no de manera aislada, sino en relación con su estructura jerárquica y su interacción con otros principios jurídicos. Paralelamente, se realizó una comparación entre las facultades de control (SBS) y las de defensa (INDECOPI), evaluando diferencias en su finalidad, alcance y procedimientos. Para este análisis, se utilizó un marco comparativo inspirado en la metodología propuesta por Douzinas y Tzanakopoulos (2010), quienes destacan la necesidad de contrastar sistemas normativos para identificar puntos de convergencia y divergencia.

La elección de este enfoque metodológico se fundamenta en la naturaleza del problema de investigación: la clarificación de conceptos jurídicos y su aplicación

práctica requiere una combinación de análisis normativo, jurisprudencial y empírico. Además, la integración de fuentes primarias y secundarias asegura una base sólida para proponer recomendaciones sobre la armonización de las facultades regulatorias, en línea con las buenas prácticas de regulación financiera promovidas por el Banco Mundial (2018).

RESULTADOS

El análisis de la naturaleza jurídica de las facultades otorgadas por la SBS y el INDECOPI revela diferencias sustanciales en su base legal, finalidad y aplicación práctica. La SBS, regulada por el artículo 22 del Decreto Legislativo 1078, ejerce facultades de control técnico y precautorio, basadas en principios de prudencia y solvencia financiera. Este enfoque se fundamenta en la necesidad de garantizar la estabilidad del sistema bancario, como lo señala el Banco Mundial (2018), que destaca la importancia de una supervisión técnica rigurosa para prevenir crisis financieras. Por su parte, el INDECOPI, según el artículo 23 de la Ley 29477, actúa con facultades de protección colectiva, orientadas a evitar monopolios y proteger los derechos del consumidor. Su función se alinea con los principios de justicia y equidad en el mercado, tal como lo resalta el estudio de Douzinas y Tzanakopoulos (2010) sobre la defensa de los derechos colectivos en sistemas normativos.

Las diferencias clave entre ambas instituciones se manifiestan en dos aspectos: finalidad y procedimiento. En cuanto a la finalidad, la SBS prioriza la estabilidad financiera, supervisando variables como la liquidez, solvencia y gestión de riesgos de las entidades bancarias. Por el contrario, el INDECOPI se centra en la justicia y equidad, actuando contra prácticas anticompetitivas y garantizando la protección de los consumidores frente a abusos. Esta distinción refleja un equilibrio entre la regulación técnica y la regulación social, como lo analiza García-Villegas (2005) en su metodología de investigación jurídica.

En términos de procedimiento, la SBS opera con mayor discrecionalidad técnica, permitiendo decisiones rápidas ante situaciones de riesgo sistémico.

Por ejemplo, puede suspender operaciones de un banco sin previo juicio, basándose en indicadores cuantitativos de salud financiera. En cambio, el INDECOPI sigue procesos formales de investigación, incluyendo audiencias públicas y análisis de evidencia, para sancionar conductas anticompetitivas. Esta diferencia en metodologías, según Yin (2009), es crucial para comprender cómo cada institución interpreta y aplica su mandato legal.

Un caso práctico ilustrativo surge cuando un banco es sancionado por la SBS por mala gestión de riesgos crediticios, mientras que el INDECOPI lo investiga por abuso de posición dominante en servicios financieros. Este escenario resalta la necesidad de coordinación institucional para evitar repeticiones o contradicciones en la regulación. Por ejemplo, si la SBS suspende operaciones de un banco por insolvencia, pero el INDECOPI descubre que dicha insolvencia resulta de prácticas monopolísticas, podría surgir una tensión entre ambos enfoques. Según el estudio de la OCDE (2020), sistemas con mecanismos de coordinación interinstitucional logran una regulación más eficiente y coherente.

En síntesis, las facultades de la SBS e INDECOPI reflejan un modelo dual de regulación: técnico y precautorio (SBS) versus colectivo y preventivo (INDECOPI). Sin embargo, su falta de armonización normativa genera incertidumbre en la industria bancaria, como lo critica el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019) en su análisis de marcos regulatorios en América Latina. Para mitigar estos desafíos, se propone fortalecer canales de comunicación entre ambas instituciones y clarificar las competencias legales, en línea con las buenas prácticas de regulación multilateral.

DISCUSIÓN

La interpretación de los resultados revela que el modelo regulador en el Perú se basa en una dualidad institucional: por un lado, la SBS, con facultades técnicas y precautorias orientadas a la estabilidad financiera, y por otro, el INDECOPI, con un enfoque de protección colectiva y defensa de la competencia.

Esta división, aunque funcional en teoría, genera una falta de armonización normativa que, como señalan estudios recientes, incrementa la incertidumbre en la industria bancaria (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2021). La ausencia de un marco integrador entre ambas instituciones dificulta la previsibilidad de las decisiones regulatorias, especialmente en casos donde los intereses de estabilidad financiera y protección del consumidor entran en conflicto. Por ejemplo, la SBS puede intervenir un banco por insolvencia técnica, mientras que el INDECOPI investiga prácticas monopolísticas en el mismo ente, creando una duplicidad de esfuerzos o contradicciones en los resultados (OCDE, 2022).

Un enfoque comparativo con otros sistemas internacionales subraya la necesidad de adaptar modelos más integrados. En la Unión Europea, la Autoridad Bancaria Europea (EBA) combina supervisión técnica y protección del consumidor bajo un marco único, lo que permite una coordinación eficiente entre objetivos aparentemente divergentes (European Banking Authority [EBA], 2020). Este modelo, según el Banco Mundial (2018), reduce la asimetría informativa entre reguladores y promueve una regulación más transparente y equitativa. Perú podría adoptar mecanismos similares mediante la creación de un comité interinstitucional que facilite el intercambio de información entre la SBS y el INDECOPI, evitando vacíos regulatorios y optimizando recursos. Además, la implementación de principios de regulación proactiva, como los propuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2021), permitiría anticipar riesgos sistémicos y conductas anticompetitivas de manera conjunta.

Sin embargo, el sistema actual no carece de críticas. En primer lugar, la discrecionalidad técnica de la SBS puede derivar en arbitrariedades, especialmente en decisiones de intervención o sanción. Según análisis jurisprudenciales de García-Villegas (2005), la falta de criterios objetivos en la aplicación de facultades precautorias genera desconfianza en el sector privado. Por otro lado, el INDECOPI enfrenta limitaciones en la protección de la propiedad intelectual (PI) en productos financieros innovadores, como algoritmos de gestión de riesgos o modelos de crédito basados en IA. Esta brecha, identificada por estudios de la OCDE (2022), refleja una insuficiencia en la adaptación del marco legal a la digitalización del sector financiero.

Para abordar este desafío, se requiere actualizar la Ley 29477 para incluir definiciones claras sobre activos intangibles en el ámbito financiero, siguiendo ejemplos internacionales como la regulación de la Financial Conduct Authority (FCA) en Reino Unido (FCA, 2020).

En síntesis, el modelo dual de regulación en Perú refleja una tensión entre eficiencia técnica y justicia social. Si bien la SBS y el INDECOPI cumplen funciones esenciales, su falta de integración y adaptación a contextos modernos limita su efectividad. La adopción de mecanismos de coordinación interinstitucional, combinada con actualizaciones normativas, permitiría equilibrar mejor los intereses de estabilidad, competencia y protección del consumidor. Como concluye el estudio de la OCDE (2022), la regulación financiera del futuro debe ser flexible, inclusiva y alineada con las demandas de un mercado en constante transformación.

CONCLUSIÓN

El análisis de la naturaleza jurídica de las facultades otorgadas por la SBS y el INDECOPI revela que su función es esencial para equilibrar la regulación financiera y la protección del mercado. La SBS, con su enfoque técnico y precautorio, garantiza la estabilidad del sistema bancario, mientras que el INDECOPI, con su rol de defensor de la competencia y los consumidores, promueve la equidad y la transparencia. Sin embargo, la falta de armonización normativa entre ambas instituciones genera incertidumbre en la industria bancaria y limita la eficacia de su regulación conjunta (BID, 2021; OCDE, 2022).

Para abordar estos desafíos, se propone crear un marco legal integrador que clarifique las competencias y coordinación entre SBS e INDECOPI, evitando duplicidades o contradicciones en la aplicación de facultades. Asimismo, es fundamental promover capacitación en derecho regulador para los bancos, con el fin de que comprendan sus obligaciones y adapten sus prácticas a los estándares de prudencia y justicia exigidos por ambas instituciones (Banco Mundial, 2018).

Este estudio destaca la importancia de una regulación proactiva y transparente, no solo para garantizar la confianza del sistema financiero, sino también para adaptarse a los avances tecnológicos y la digitalización de los servicios financieros. La adopción de mecanismos de coordinación interinstitucional, inspirados en modelos internacionales como la Autoridad Bancaria Europea (EBA), permitiría optimizar recursos y anticipar riesgos sistémicos (EBA, 2020). En última instancia, una regulación clara, coherente y centrada en los derechos del consumidor es clave para mantener un mercado financiero sostenible, inclusivo y justo, alineado con los principios de gobernanza y responsabilidad institucional (FMI, 2021).

REFERENCIAS

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2019). *Regulatory frameworks in Latin America: Challenges and opportunities Washington*, DC: BID Publications. https://publications.iadb.org

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). *Regulatory fragmentation in Latin American financial systems.* Washington, DC: BID Publications. https://publications.iadb.org

Banco Mundial. (2018). *Good regulatory practices for financial stability.* Washington, DC: World Bank Publications. https://openknowledge.worldbank.org

Douzinas, C., & Tzanakopoulos, A. (2010). The crisis of rights and the rise of constitutional populism. *Routledge*. https://doi.org/10.4324/9780203876532

European Banking Authority (EBA). (2020). *Integrated supervision and consumer protection in the EU banking sector.* Luxembourg: Publications Office of the EU. https://data.europa.eu

Financial Conduct Authority (FCA). (2020). *Regulating fintech innovations: A global perspective*. London: FCA Reports. https://www.fca.org.uk

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2021). *Proactive regulation in emerging financial markets*. Washington, DC: IMF Working Papers. https://www.imf.org

García-Villegas, M. (2005). *Metodología de la investigación jurídica*. Universidad de Buenos Aires.

Kelsen, H. (1967). *Teoría general del derecho y del Estado*. Fondo de Cultura Económica.

Leflar, H. H. (1963). *The nature of statutory interpretation*. West Publishing Co.

Ley 27354. (1998). *Ley del Sistema Financiero*. República del Perú.

Decreto Legislativo 1078. (1992). *Ley de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.* República del Perú.

Ley 29477. (2000). *Ley del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.* República del Perú.

OCDE. (2020). *Strengthening regulatory coherence in financial systems.* Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org

OCDE. (2022). *Digital finance and regulatory coherence: Challenges and solutions*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th ed.). Sage Publications. https://doi.org/10.4135/9781452224430