



**COMISIÓN
FORTALECER LA ESTABILIDAD / SEGURIDAD JURÍDICA
ECUADOR, EL SALVADOR Y MÉXICO**

**ELABORACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE MEJORES PRÁCTICAS EN LA
PROTECCIÓN AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS**

**Documento elaborado por Alejandra Quevedo, Asesora Jurídica y de
Planeamiento Estratégico de la Federación Latinoamericana de Bancos,
FELABAN, y Andrea Puentes, pasante universitaria.**

FEBRERO DE 2011

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. GENERALIDADES	4
3. DIAGNÓSTICO DESCRIPTIVO DEL ESTADO DE LA REGULACIÓN	7
3.1 Definición de consumidor	7
3.2 Derechos y deberes del consumidor	9
3.3 Contratos: modelos y cláusulas abusivas	12
3.4 Atención al cliente y gestión de cobro	17
3.4.1 Atención al cliente.....	17
3.4.2 Gestión de cobro.....	20
3.5 Protección <i>ex ante</i>	23
3.5.1 Transparencia: información y publicidad	23
3.5.2 Educación financiera.....	27
3.5.3 Estabilidad del sistema: protección a los depósitos y defensa de la competencia	30
3.6 Protección <i>ex post</i>	34
3.6.1 Protección en la vía judicial.....	34
3.6.2 Protección en la vía administrativa.....	37
3.6.3 Mecanismos alternativos de solución de conflictos (Masc)	39
3.7 Supervisión estatal	42
3.8 Autorregulación	44
3.8.1 Autorregulación “regulada”	46
3.8.1.1 Defensor del cliente o del consumidor.....	47
3.8.2 Autorregulación propiamente dicha.....	50
3.9 Un caso particular: tarjetas de crédito	54
4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS.....	58
4.1 Entidades financieras	58
4.2 Asociaciones bancarias.....	62
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67
6. BIBLIOGRAFÍA.....	72
7. ANEXOS.....	81
7.1 Cuestionario enviado a las entidades financieras	81
7.2 Cuestionario enviado a las asociaciones bancarias.....	85
7.3 Tabulación de los resultados de las encuestas a las entidades financieras.....	89
7.4 Tabulación de los resultados de las encuestas a las asociaciones bancarias ...	94

1. INTRODUCCIÓN

En febrero de 2009, el Comité Directivo de FELABAN, en desarrollo de su Agenda de Trabajo - Planeamiento Estratégico, con el objetivo de “Colaborar con el fortalecimiento de las instituciones que administran justicia en todos los niveles jurisdiccionales, siendo éste un componente fundamental del desarrollo económico”, aprobó la propuesta de la comisión **Fortalecer la estabilidad / Seguridad Jurídica**, integrada por Ecuador, El Salvador y México. Dicha propuesta consistió en desarrollar un documento sobre la elaboración y el establecimiento de mejores prácticas en la protección al usuario de servicios financieros. De acuerdo con esta línea de trabajo, la Secretaría General de FELABAN desarrolló la estructura de un proyecto de investigación en la materia de la referencia, el mismo que fue aprobado por la comisión.

El trabajo se inició con la recopilación de la normativa en materia de protección a usuarios de servicios financieros en los países de la región, con el fin de identificar criterios jurídicos. Dicha normativa fue suministrada por las Asociaciones Bancarias miembros de FELABAN entre los meses de abril y mayo. Posteriormente, se procedió a analizarla teniendo en cuenta diversos criterios de estudio, a saber: definición de consumidor, derechos y deberes de éste; contratos, modelos y cláusulas abusivas; atención al cliente; gestión de cobro; medidas de protección *ex ante* (transparencia: información y publicidad, educación financiera y estabilidad del sistema: protección a los depósitos y defensa de la competencia); mecanismos de protección *ex post* (judicial, administrativa y mecanismos alternativos de resolución de conflictos [Masc]); supervisión estatal; autorregulación (autorregulación “regulada”, defensor del cliente, autorregulación propiamente dicha); y, como caso especial de análisis regulatorio, las tarjetas de crédito.

Luego, con el fin de hacer un análisis cualitativo sobre la percepción de la operatividad de la regulación en la materia, en agosto se procedió a elaborar los cuestionarios de encuesta tanto para los bancos e instituciones financieras de la región como para las Asociaciones Bancarias miembros de FELABAN, que fueron presentados y aprobados por la comisión respectiva, integrada por los países mencionados anteriormente. Una vez aprobados, dichos cuestionarios fueron remitidos a las Asociaciones Bancarias miembros de FELABAN, que enviaron las encuestas a sus afiliados. En agosto y septiembre se recibieron las correspondientes encuestas y en la Secretaría General se dio comienzo a la tabulación y procesamiento de datos por cada país y consolidado de Asociaciones, y al armado del documento total.

Con el análisis de la información contenida en la normativa de la región y con las respuestas a las encuestas, se procedió a elaborar el presente informe que se encuentra dividido en cuatro partes: en la primera, se establecen las pautas generales de la regulación; en la segunda, se hace un diagnóstico de la regulación en materia de protección a los usuarios de servicios financieros en los países de la región; en la tercera, se muestran los resultados y análisis de las encuestas de bancos y asociaciones; y en la cuarta se concluye con las recomendaciones arrojadas por el estudio.

Es importante mencionar y aclarar que en el presente estudio se hace referencia a consumidor y usuario en el mismo sentido. Además, se distingue usuario de cliente, entendiéndose por éste aquel que tiene una relación contractual con el banco o entidad financiera, y por usuario aquel que ocasionalmente utiliza los servicios del banco sin tener una relación contractual (pago de servicios, consignaciones, entre otros).

2. GENERALIDADES

La teoría de la regulación bancaria se halla en plena evolución, como resultado de un conjunto de efectos. Las innovaciones financieras han modificado tanto los instrumentos como los mercados financieros, lo que ha alterado el papel de las entidades financieras y de los organismos de supervisión. Esto ha implicado "... por una parte, un fenómeno de desregulación y desintermediación, y simultáneamente cambios en la regulación consecuencia de las lecciones recientes de las crisis bancarias..."¹.

Los análisis poscrisis han puesto en evidencia las debilidades de los sistemas regulatorios en general. Así, para citar un ejemplo como reacción a la reciente crisis financiera, y a partir de las lecciones aprendidas de la misma, el gobierno de Estados Unidos se propone prioritariamente impulsar una cultura de respeto y protección de los derechos de los usuarios del sistema financiero. Dicha cultura estaría caracterizada por valores como el aprecio y la ayuda a los usuarios, por parte de los agentes reguladores y de las mismas empresas del sistema financiero, en busca de relaciones equitativas entre oferentes y demandantes de productos y servicios financieros. Esto con el fin de evitar los abusos que se han detectado en el pasado y otros que podrían darse en el futuro. Sus principios son transparencia, simplicidad, equidad, rendición de cuentas y acceso a los mercados².

Ahora bien, las posiciones teóricas en relación con la regulación se pueden dividir en dos extremos: por un lado, los economistas que se oponen a cualquier tipo de regulación; y por otro, los que opinan que el funcionamiento del mercado tiene numerosas fallas que requieren la intervención pública³.

Aunque existen casos en los que es clara la justificación de la regulación, también hay que tener en cuenta los costos que conlleva no sólo su puesta en marcha por el organismo correspondiente sino también los que supone para los agentes económicos privados.

Por otro lado, hay que considerar que en el proceso de elaboración de la regulación intervienen diferentes agentes, muchos con intereses concretos en las materias que se

¹ Xavier Freixas y Jesús Saurina. Teoría y práctica de la regulación bancaria. Tomado de "Diplomado Ejecutivo experto en microfinanzas", Pontificia Universidad Javeriana, con apoyo de la Fundación Microfinanzas del BBVA.

² Carlos A. Mendoza. Hacia una cultura de protección de los usuarios del sistema financiero. Central American Business Intelligence (CABI). Recuperado de: <http://ca-bi.com/blackbox/?p=2722>.

³ María Nieves García Santos. Análisis del impacto de la regulación financiera. Recuperado de: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_5174__4C87239AA53B2CBD000086DA94C1A386.pdf.

regulan. Éstos hacen que los grupos de presión influyan y, dado que el poder de información y coordinación es superior en los agentes establecidos, la nueva regulación implique una protección para los intereses de grupos determinados y no para el interés general.

Desde el punto de vista de la teoría económica, las fallas de mercado suponen un alejamiento de las condiciones de competencia perfecta. La mayoría de los mercados, por no decir todos, se encuentran en esta situación. El financiero es uno de ellos.

Las condiciones para que exista competencia perfecta se pueden resumir en:

1. Disponibilidad de información completa para todos los competidores. No hay asimetría de información.
2. Los precios reflejan todos los costos, incluyendo los efectos negativos a terceros. No hay externalidades.
3. Las empresas no pueden cobrar costos superiores a los marginales. No hay poder de mercado.

El alejamiento de un mercado de las condiciones de competencia perfecta implica una pérdida de bienestar, un despilfarro de recursos. En este caso, la regulación puede intervenir para resolverlo⁴.

Desde esta perspectiva, para que una iniciativa regulatoria se justifique, es necesario que supere un test regulatorio:

1. ¿Cuáles son los problemas que se presentan en el mercado que se quiere regular? ¿A quiénes afecta?
2. ¿Qué podría pasar si no se toma ningún tipo de medida? ¿Qué riesgos hay y qué tan grandes son?
3. ¿Hasta qué punto es posible resolver los problemas a través de la regulación? ¿Puede el Estado, en efecto, tener una incidencia para solucionar problemas?
4. ¿Existen otros mecanismos distintos a la regulación por medio de los cuales se pueden alcanzar los objetivos a costos más eficientes?
5. ¿Los mecanismos propuestos de regulación son prácticos, realistas y costo-eficientes?

Las respuestas a estas preguntas tienen implicaciones para tomar la decisión de regular o no, así como determinar el alcance y el diseño de cualquier régimen regulatorio.

Ahora bien, y para responder las preguntas señaladas, la regulación del sector financiero tiene justificación en diversas fallas de mercado. Teniendo en cuenta todas las características del mercado financiero (fallas del mercado: asimetría de la información, externalidades, poder de mercado), éste ha tenido una regulación especial.

Algunas de estas normas buscan limitar la entrada al sector financiero con requisitos de adecuación de capital, que exigen un monto mínimo, y su finalidad es asegurar que las instituciones financieras sigan una política de crédito segura, a falta de un control

⁴ Ibid.

efectivo por parte de los depositantes. Algunas otras normas a este respecto se refieren a la idoneidad y competencia de quienes dirigen las entidades financieras y a la entrada al sector de entidades extranjeras. El tipo de exigencias para ingresar al mercado financiero varía entre países. Lo importante es lograr un equilibrio, sin que se afecte en demasía la competencia en el sector y sin que haya discreción por parte de las autoridades frente a quiénes pueden participar y quiénes no en el sector financiero⁵.

Otro frente de regulación se refiere a las líneas de negocios, que limitan la participación de las entidades financieras, como propietarias, en entidades no financieras de otro tipo para evitar posibles conflictos de intereses. En relación con la estructura de propiedad, también hay regulación en cuanto a concentraciones económicas entidades financieras..

Igualmente, hay normatividad en relación con el monitoreo y la supervisión de las entidades. Se contemplan diferentes mecanismos de supervisión y vigilancia, incluyendo las visitas in situ, la verificación de estados de cuenta y la presentación de informes. En muchos casos, el sector bancario tiene una regulación especial dado que otorga créditos a otras empresas, maneja el flujo de pagos en la economía y tiene mayor propensión a la quiebra.

En la materia específica de este estudio, se considera que la protección de los usuarios del sistema financiero es fundamental para darles confianza en el mercado financiero y así favorecer la estabilidad del mismo, lo cual provoca crecimiento económico, eficiencia e innovación productiva.

Cada vez hay una mayor complejidad de los productos financieros y de los mercados de capitales. La globalización y la innovación financiera, los avances tecnológicos, los nuevos canales de distribución electrónica y la integración de los mercados han aumentado los servicios y productos financieros que se ofrecen. Los consumidores tienen a su alcance nuevos instrumentos financieros (productos de seguros, *hedge funds*, productos estructurados, hipotecas inversas...) con diversidad de comisiones, gastos, rendimientos, plazos de vencimiento, entre otros, que plantean notables dificultades de comprensión, lo que puede traducirse en expectativas inadecuadas sobre el producto y dificultades para evaluar los riesgos y rendimientos futuros⁶.

La incorporación de nuevos segmentos de la población, producto de la necesidad y el impulso de la bancarización, es otro de los grandes factores que motiva la protección de los consumidores de servicios financieros. El escenario actual está marcado por una importante ampliación de grupos socioeconómicos que antes no figuraban como clientes de instituciones financieras y, por tal motivo, se hace indispensable la protección al consumidor de este segmento de la población⁷.

Sin una adecuada protección al consumidor, los beneficios de la inclusión financiera se pueden perder. La reducción en la regulación al buscar la apertura de los mercados

⁵ Marta Troya Martínez (2006, diciembre). La política de competencia en el sector financiero de América Latina. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/63/42/38857704.pdf>.

⁶ Comisión Nacional del Mercado de Valores y Banco de España (2008, mayo). Plan de Educación Financiera 2008-2012.

⁷ Banco Central de Reserva de El Salvador (2008).

financieros, puede conllevar perjuicios para los usuarios. Entre éstos, figura el endeudamiento excesivo por los altos precios y créditos. Para que los consumidores puedan tomar decisiones adecuadas, deben estar bien informados. Esto es claro si se tiene en cuenta el poder de la información cuando los vendedores y compradores interactúan en transacciones. Generalmente los usuarios de los servicios financieros, en especial los nuevos, no tienen mucho conocimiento sobre el sistema financiero y sus transacciones. Por el contrario, las entidades financieras tratan siempre de saber todo lo posible tanto del sistema como de sus usuarios para tomar decisiones informadas. Esta brecha entre usuarios y entidades se va acrecentando en la medida en que surgen productos y servicios más sofisticados. A este respecto, si hay mercados disciplinados y con amplia información, la competencia puede servir para reducir esa diferencia entre los usuarios y las entidades financieras.⁸

El reconocimiento de los desequilibrios existentes para los consumidores, en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación, justifica la especial protección. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que la regulación y protección de los usuarios no es la misma en todos los países. Ésta debe considerar el nivel de desarrollo del mercado, los productos, los usuarios y riesgos del sistema en particular. Además, se deben estimar los instrumentos correspondientes, como el sistema judicial, el defensor del usuario, las iniciativas de la industria en cuanto se refiere a la protección de éste y organizaciones de usuarios⁹.

3. DIAGNÓSTICO DESCRIPTIVO DEL ESTADO DE LA REGULACIÓN

3.1 Definición de consumidor

Cada uno de los países de la región tiene una definición del concepto de consumidor, bien sea en una ley de protección a él en términos generales, o en una ley o normativa de protección al consumidor financiero en particular. Con frecuencia se utiliza el concepto de usuario, en muchos casos asimilándolo a consumidor; así como de cliente, ligado a la existencia de una relación contractual entre la entidad financiera y la persona. Si bien las definiciones varían de acuerdo con el país, hay determinados elementos que gran parte de las normativas comparten, de manera que no hay, en dicho concepto, debate que ha de ser objeto de gran preocupación o estudio.

La forma de regulación sobre protección a usuarios de servicios financieros varía a lo largo de la región. Países como Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y República Dominicana, hacen alusión de manera específica al consumidor o usuario financiero en alguna de sus normativas¹⁰ o, incluso, en instrumentos de

⁸ Alliance for Financial Inclusion. Consumer protection. Leveling the playing field in financial inclusion. (Tailandia, 2010). Recuperado de <http://www.financial-education.org/dataoecd/59/33/44574905.pdf>.

⁹ *Ibíd.* Alliance for Financial Inclusion.

¹⁰ Ver en Bolivia: Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Recopilación de normas para bancos y entidades financieras. Título XI: Servicios a clientes y usuarios, Reglamento para la atención del cliente y usuario; en Colombia: Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, art. 2; en Ecuador: Ley 2000-21. Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, art. 1; en México: Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, art. 2; en Panamá: Decreto Ejecutivo 52 de 2008. Que adopta el texto único del Decreto Ley 9 del 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 del 22 de febrero de 2008.

autorregulación, como ocurre en el caso argentino¹¹. Otros países adoptan las definiciones de sus leyes generales, que además pueden no ser aplicables a los servicios financieros, como sucede en Guatemala y Nicaragua¹².

En cualquier caso, gran parte de las definiciones utilizadas hacen referencia a una serie de elementos básicos. En primer lugar, es claro que dentro de la acepción de consumidor se encuentran contempladas tanto las personas naturales como las jurídicas, sin importar su naturaleza privada o pública. En segundo término, se trata de personas que se convierten en destinatarios finales de los productos o servicios, y los adquieren, utilizan o disfrutan. Es decir, se excluyen de la concepción de consumidor o usuario a quienes participan como eslabones intermedios en la cadena de producción o distribución de un producto o servicio. Se entiende que un consumidor final adquiere los productos o servicios para fines personales, familiares o de su entorno social inmediato. En términos generales y como tercer aspecto, del mismo modo se entiende que hay de por medio un acto de tipo oneroso o una relación de consumo.

El espectro del consumidor o usuario se ha ido ampliando. Así, personas que aún no han celebrado un contrato pero están en contacto con un proveedor, también se hallan integradas en la normatividad de protección al consumidor. En este sentido, se incluye a quienes, por ejemplo, reciben información u ofertas de proveedores o incluso, cualquier persona expuesta a una relación de consumo.

La definición de consumidor en general, si bien habla de consumidor final, no excluye necesariamente a los empresarios, en la medida en que ellos también pueden ejercer dicho papel. La normativa peruana, por ejemplo, es clara a este respecto al hacer alusión a la asimetría informativa como un elemento que permite identificar una relación con un consumidor¹³. En virtud de tal asimetría, aclara que en muchos casos los pequeños empresarios se encuentran en desventaja respecto de los proveedores, lo que los hace consumidores y, por tanto, objeto de amparo de las normas de protección a éstos. De manera similar, cuando las grandes o medianas empresas se encuentren en dicha situación o en relaciones que no son del giro ordinario de sus negocios, son consumidores.

Es así como, a escala normativa, el concepto de consumidor o usuario, a pesar de estar definido de distintas maneras en los países de la región, no constituye un foco de discusión o debate. Por el contrario, hay consenso en cuanto a elementos básicos de éste, lo que permite una aplicación relativamente uniforme de la regulación de protección al consumidor tanto en el nivel general como en el financiero.

Título V: Cliente Bancario, art. 199; y en República Dominicana: Administración Monetaria y Financiera. Junta Monetaria. Décima Resolución del 19 de enero de 2006. Reglamento de protección al usuario de los servicios financieros, art. 4.

¹¹ Código de prácticas bancarias de las asociaciones de bancos y las entidades financieras argentinas.

¹² Guatemala: Decreto 006-2003. Ley de Protección al Consumidor y Usuario, art. 3; Nicaragua: Ley 182 de 1994. Ley de Defensa de los Consumidores, art. 4.

¹³ Por asimetría informativa se entiende la diferencia de posición entre la entidad financiera y el usuario o cliente en materia de información en temas financieros, en la cual la institución cuenta con mayor conocimiento al respecto, mientras que el consumidor no tiene la misma comprensión sobre tales aspectos.

3.2 Derechos y deberes del consumidor

El consumidor cuenta con una serie de derechos que le son reconocidos constitucional o legalmente. Al igual que ocurre en relación con la noción de consumidor o usuario, algunos países de la región tienen instrumentos normativos particulares frente a usuarios de servicios financieros, mientras que en otros se aplica la normatividad general de protección al consumidor. Independientemente de la manera como se consignent, gran parte de los países miembros de FELABAN reconocen unos derechos básicos a los consumidores bien sea en sus constituciones políticas o en sus leyes u otro tipo de normas. La regulación que se establezca es primordial, puesto que es claro que “sin una adecuada protección al consumidor, los beneficios de la inclusión financiera se pueden perder”¹⁴.

Países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela, aluden en sus constituciones a la protección de la que son objeto los consumidores. Algunos de ellos lo hacen de manera profunda¹⁵, mientras que otros lo mencionan brevemente¹⁶.

Adicionalmente a las disposiciones constitucionales, los países de la región reconocen a los consumidores una serie de derechos básicos en otros instrumentos de regulación. La base de la que parte el reconocimiento de tales derechos es la identificación de los consumidores como primordiales en el orden económico interno de cada uno de los estados. Su participación en la economía, particularmente en el sistema financiero, es clave para el buen desarrollo del sistema. Sin embargo, los consumidores se encuentran en una posición de desventaja o desequilibrio frente a los proveedores de bienes y prestadores de servicios, dada la asimetría de información a la que se enfrentan, lo que hace necesaria su especial protección.

Esto es aún más cierto en el caso de los usuarios de servicios financieros, dado que se trata de productos y servicios especializados y complejos que en muchas situaciones no son bien comprendidos o manejados por ellos.

Partiendo de ese desequilibrio en la relación con el usuario, los derechos que se le reconocen resultan fundamentales para su adecuada protección. Al igual que ocurre con la noción de consumidor, en este caso también hay varios aspectos en común en la región. Particularmente cuando se trata de normas de protección al consumidor en términos generales, no hay discusión alguna con respecto, básicamente, a cinco derechos: la protección de la salud y la seguridad, el acceso a la información completa y veraz, la educación sobre el consumo, la libre elección y el acceso a mecanismos de tutela de los derechos, y la reparación cuando haya lugar a ella.

¹⁴ Alliance for Financial Inclusion. Consumer protection. Leveling the playing field in financial inclusion. (Tailandia, 2010). Recuperado el 19 de febrero de 2010 de <http://www.financial-education.org/dataoecd/59/33/44574905.pdf>.

¹⁵ Arts. 42 y 43 de la Constitución argentina; art. 46 de la Constitución de Costa Rica; arts. 113, 117, 281.6 y 305 de la Constitución venezolana. Ver anexo.

¹⁶ Arts. 24.VIII, 150 y 170.X.5º de la Constitución brasileña; arts. 78 y 369 de la Constitución colombiana; art. 312 de la Constitución ecuatoriana; art. 101 de la Constitución de El Salvador; arts. 119.i y 130 de la Constitución de Guatemala; art. 347 de la Constitución de Honduras; art. 28 de la Constitución mexicana; art. 290 de la Constitución de Panamá; arts. 27 y 38 de la Constitución de Paraguay; art. 65 de la Constitución peruana. Ver anexo.

Si bien la mayoría reconoce los derechos mencionados en una lista enunciativa en las leyes de protección al consumidor, países como Guatemala y Nicaragua carecen de la mención específica a éstos, con lo cual su tutela pierde efectividad. Argentina, por su lado, si bien los incluye de manera dispersa en su normativa de protección al consumidor, también los enuncia en su Constitución¹⁷.

Además de los derechos mencionados, algunos otros aparecen en la legislación de los países de la región, como el derecho a un trato digno, a un trato equitativo, a no ser discriminado, a recibir productos y servicios de calidad, a constituir asociaciones, a la protección contra la publicidad engañosa y los métodos comerciales coercitivos, a la protección contra las prácticas y cláusulas abusivas, y a rectificar la información que sobre ellos tienen las entidades.

Vale la pena resaltar también el derecho a la defensoría legal gratuita, contemplado en las legislaciones mexicana y brasileña, en las circunstancias en que los consumidores la requieran. Para ello, en el caso mexicano la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros debe contar con un cuerpo de defensores que presten los servicios de orientación jurídica y defensoría legal por solicitud del usuario. Quien quiera obtener esos servicios debe comprobar ante la comisión que no cuenta con los recursos económicos suficientes para contratar un defensor especializado y que por lo tanto, requieren la asesoría del equipo de la Comisión¹⁸. Algo similar ocurre en Brasil, donde la asistencia jurídica, integral y gratuita para el consumidor que lo necesite es uno de los instrumentos de la Política Nacional de Relaciones de Consumo¹⁹.

Algunos de los derechos mencionados anteriormente tienen un mayor desarrollo que otros. En particular, el derecho a la información veraz, oportuna, completa y adecuada se manifiesta de múltiples maneras en las relaciones entre las entidades financieras y sus usuarios y clientes. Este es el derecho que, probablemente, cuenta con mayor desarrollo y presencia en la legislación de la región, como se verá más adelante en el acápite sobre transparencia.

Una de las características que más fuerza les dan a los derechos de los consumidores es precisamente su atributo de irrenunciable, reconocido en muchos de los países de la región. Mientras buena parte de la legislación habla de manera específica de la irrenunciabilidad de tales derechos, otros hablan del carácter de orden público de la regulación de protección a los consumidores en general. En ambos casos, parte del efecto obtenido es la prevalencia de tal protección sobre otros aspectos, con lo cual se logra una protección automática o previa, por llamarlo de algún modo. Las normas y contratos en los que se involucran los consumidores se interpretan a su favor y las estipulaciones en donde haya una renuncia a sus derechos se entienden como no escritas. Tal estipulación evita que se generen efectos en detrimento del consumidor, incluso cuando, sin conocer sus derechos adecuadamente, renuncie a ellos.

Los usuarios de los servicios financieros, a pesar de la asimetría informativa en la que se encuentran, no solamente son objeto de derechos. También tienen a su cargo

¹⁷ Artículos 42 y 43 de la Constitución de Argentina.

¹⁸ Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, arts. 85 y ss.

¹⁹ Ley 8078 de 1990. Ley sobre Protección al Consumidor, art. 5.I.

determinados deberes en el uso de los productos y servicios que adquieren de las entidades financieras. Sin embargo, son pocas las legislaciones que reconocen expresamente los deberes u obligaciones de los consumidores. Sólo Chile, Colombia, Ecuador y Honduras hacen alusión a éstos en forma explícita²⁰. En todo caso, el incumplimiento de deberes y obligaciones por parte de los usuarios no exonera de responsabilidad a las entidades, ni mucho menos las exime de cumplir con sus propias obligaciones.

Tales deberes y obligaciones se refieren, en términos generales, a informarse, a evitar riesgos en el uso de sus productos y servicios, a accionar cuando y como corresponde, a hacer operaciones con el comercio autorizado, a ejercer un consumo racional y responsable, a cumplir con lo pactado contractualmente, a seguir las instrucciones y recomendaciones dadas por las entidades, y a revisar los términos y condiciones de los contratos y mantener copia de los mismos. Si bien algunos de esos deberes pueden parecer obvios, no siempre lo son y su cumplimiento no resulta fácil para todos los consumidores. A este respecto, la educación financiera que se lleve a cabo resulta fundamental para poder tener usuarios informados, que utilicen de un modo adecuado sus productos y servicios, lo que también beneficiará a las entidades y al sistema financiero en su conjunto.

Estos derechos y deberes a cargo de los consumidores o usuarios es el marco dentro del cual se desarrollan otros aspectos de la regulación sobre protección a los consumidores. A partir de tales derechos, surgen las obligaciones particulares de las entidades de cara a los consumidores, de modo tal que se logre equilibrio entre las partes. Así, se busca que no haya una sobreprotección a los consumidores, en detrimento de la libertad económica, la libertad de empresa o el sistema financiero; ni al contrario, una libertad de empresa tan amplia que pueda resultar en perjuicio del consumidor. De manera similar, como lo reconocen las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, “al aplicar cualesquiera procedimientos o reglamentos para la protección del consumidor, deberá velarse por que no se conviertan en barreras para el comercio internacional y que sean compatibles con las obligaciones del comercio internacional”²¹.

Dicho equilibrio se debe mantener en todo momento, independientemente de si hay o no una relación contractual establecida. La aplicación de los derechos y deberes de los consumidores puede variar de acuerdo con el tipo de relación que éstos mantengan con las entidades. . Independientemente de esto, mantener la regulación en su justa medida siempre debe estar en la agenda nacional de los países de la región.

²⁰ Chile: Ley 19.496 de 1997. Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, art. 3; Colombia: Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, art. 6; Ecuador: Ley 2000-21. Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, art. 5; y Honduras: Comisión Nacional de Bancos y Seguros. Resolución 223/26-01-2010. Normas para el fortalecimiento de la transparencia, la cultura financiera y atención al usuario financiero en las instituciones supervisadas, art. 3.

²¹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor (en su versión ampliada de 1999). Recuperado el 2 de febrero de 2010 de http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_sp.pdf.

3.3 Contratos: modelos y cláusulas abusivas

La manera como se redactan los contratos financieros es de suma importancia teniendo en cuenta que, en la gran mayoría de los casos, se trata de contratos de adhesión y, por lo tanto, son las entidades las que los elaboran, sin concepto alguno de los consumidores. En ese sentido, la forma en que se regulen es fundamental para evitar que se incluyan condiciones que acentúen el desequilibrio de las entidades frente a los consumidores o que puedan perjudicarlos. Por eso, gran parte de los ordenamientos jurídicos de la región incluyen disposiciones al respecto en cuanto a su forma y contenido.

Las normas en cuanto a la forma de los contratos varían, pero siempre van encaminadas hacia la protección de los consumidores y la garantía de comprensión de los contratos por su parte, en la medida en que se busca que estén redactados en el idioma del respectivo país, de manera clara, inteligible, con un lenguaje sencillo, legible y en un tamaño de letra adecuado. Todas esas normas se proponen equilibrar las relaciones entre las entidades y los consumidores, lo cual evita que aquéllas utilicen su poder en la redacción de los contratos en detrimento de éstos.

La interpretación de todos los documentos contractuales se realiza a favor del adherente, que es precisamente el usuario de servicios financieros. Para evitar que haya información del contrato de la cual el consumidor o usuario no tenga conocimiento, los ordenamientos nacionales prohíben remitir a documentos o anexos a los que el usuario no tenga acceso. En ese mismo sentido, el consumidor tiene derecho a tener copia del contrato y todos los anexos del mismo, y pleno acceso a todos los términos y condiciones contractuales.

Para evitar grandes desequilibrios en detrimento de los usuarios, no solamente es importante tener en cuenta las condiciones de forma del contrato, sino también las de fondo. Por eso, en la gran mayoría de los casos las autoridades de control y supervisión se encargan de revisar los modelos de los contratos de adhesión, con el fin de comprobar su adecuación a la normatividad vigente, además de evitar o sancionar la inclusión de cláusulas abusivas o confusas que le impidan al consumidor conocer con claridad el alcance de las obligaciones contraídas. No sólo debe haber previa revisión y aprobación, sino que los formularios de los contratos de adhesión deben estar a disposición tanto de la autoridad de supervisión como del público, siempre en pro de la transparencia del sistema.

Todos los países de la región, exceptuando Guatemala, Honduras y Nicaragua, cuentan en sus normativas con la prohibición de inclusión de cláusulas que se consideran abusivas, además de incluir una lista, enunciativa y no taxativa, de disposiciones que se estiman consideran así. México, por su parte, no cuenta con una referencia a las cláusulas que se reconocen como abusivas, pero sí prohíben su uso, o le otorgan a la autoridad administrativa competente la facultad para revisar los contratos de adhesión y proponer los cambios necesarios, como ocurre en el caso mexicano²². En Bolivia²³ se establecen, de manera general, prohibiciones al cobro de

²² Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, arts. 56-59; y Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, art. 11

²³ Carta circular SB/2040 del 1.º de septiembre de 2008.

comisiones por servicios que no están establecidos expresamente en los contratos, modificación unilateral de las condiciones de los contratos, contratación obligatoria de seguros, consulta a la central de riesgos sin autorización expresa o débitos automáticos de cuentas para cobro de cuotas o comisiones que impliquen sobregiros.

Típicamente, se consideran abusivas las siguientes cinco cláusulas:

1. Las que limitan la responsabilidad de los proveedores por daños causados a los usuarios.
2. Las que le permiten a la entidad cambiar unilateralmente las condiciones del contrato en perjuicio del consumidor, o sustraerse de sus obligaciones.
3. Las que implican una renuncia anticipada a los derechos de los consumidores, o limitan tales derechos, o amplían los de la otra parte.
4. Las que invierten la carga de la prueba en perjuicio del consumidor.
5. Las que imponen cualquier medio alternativo de solución de conflictos.

Sumadas a tales disposiciones, incluidas en la gran mayoría de los países que hacen referencia a las cláusulas abusivas, hay otras que son particulares de determinados ordenamientos. La Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores de Chile²⁴ considera abusivas, adicionalmente, las cláusulas que establecen incrementos de costos por servicios, accesorios, financiamiento o recargos, a menos que correspondan a prestaciones adicionales y que puedan ser aceptadas o rechazadas en cada caso. También las que ponen a cargo del consumidor los efectos de deficiencias, omisiones o errores administrativos cuando no les sean imputables; y las que incluyan espacios en blanco o inutilizados antes de suscribir el contrato.

De manera similar, en Ecuador se consideran nulas algunas cláusulas que se establecen sin la voluntad del consumidor; e incluso, cuando en los contratos con caracteres de determinado tamaño haya otros significativamente más pequeños, éstos se entienden como no escritos²⁵. En Brasil y Paraguay las cláusulas que infrinjan normas medioambientales tampoco tienen validez²⁶; mientras que en Uruguay se consideran abusivas la cláusula resolutoria pactada exclusivamente a favor del proveedor, las que impongan representantes al consumidor y las que establezcan que el silencio del consumidor se tendrá por aceptación de cualquier modificación, restricción o ampliación de lo pactado en el contrato²⁷. Venezuela, por su parte, agrega a la lista las que establecen como domicilio especial para la resolución de controversias y reclamaciones por vía administrativa o judicial, uno distinto de aquel donde se celebró el contrato o del de las personas; y las que fijen el precio en cualquier moneda extranjera como medio de pago de obligaciones en el país para eludir o burlar la aplicación de las leyes que protegen el bien público o el interés social²⁸.

²⁴ Ley 19496 de 1997. Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, art. 16.

²⁵ Ley 2000-21. Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, arts. 41-43; y Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, título XIV, cap. III.

²⁶ Brasil: Ley 8078 de 1990. Ley sobre Protección al Consumidor, art. 51-XIV; y Paraguay: Ley 1334 de 1998. Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario, arts. 27-28.

²⁷ Ley 17250. Ley de Defensa del Consumidor, arts. 29-31.

²⁸ Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios, art. 73.

Tales cláusulas son sancionadas con la nulidad por los diferentes ordenamientos de la región. Si bien en algunos casos se exige el procedimiento de declaración de nulidad por parte del juez competente, en su gran mayoría se trata de la nulidad de pleno derecho, de manera que se impide que tales cláusulas generen efectos y puedan causarle perjuicios al consumidor. Como ya se mencionó, también se incluye un control a los contratos de adhesión mediante la revisión por parte de las autoridades administrativas encargadas de vigilar y controlar las entidades financieras en cada uno de los países objeto de estudio. De esta forma, se busca asegurar que los modelos de los contratos de adhesión no sean usados hasta tanto sean aprobados por la respectiva autoridad, evitando de manera previa la inclusión de cláusulas abusivas.

Si bien en términos generales se habla de nulidad absoluta, Costa Rica y Panamá hacen la distinción de los casos en los que se presenta ésta y la nulidad relativa. En Panamá se consideran absolutamente nulas las cláusulas típicamente consideradas como abusivas en los demás países de la región, además de las que resulten ilegibles o estén redactadas en un idioma diferente al español. Y se consideran relativamente nulas las cláusulas que confieran al proveedor plazos desproporcionados o poco precisos para la aceptación o rechazo de una propuesta o la ejecución de una prestación; las que le confieran al proveedor un plazo de mora desproporcionado o indeterminado para la ejecución de una prestación a su cargo; y las que establezcan indemnizaciones, cláusulas penales o intereses desproporcionados en relación con los daños por resarcir a cargo del adherente²⁹.

A su vez, en Costa Rica se sancionan con la nulidad absoluta las cláusulas que se relacionan como típicamente abusivas, además de las que no indiquen las condiciones de pago, la tasa de interés anual por cobrar, los cargos e intereses moratorios, las comisiones, los sobrepagos, los recargos y otras obligaciones que el usuario quede comprometido a pagar a la firma del contrato. Y se juzgan como relativamente nulas las consideradas como tales por Panamá y las que obliguen a que la voluntad del adherente se manifieste mediante la presunción del conocimiento de otros cuerpos normativos, que no formen parte integral del contrato³⁰.

En países como El Salvador, no solamente se debe tener en cuenta esa lista enunciativa de cláusulas abusivas para su identificación, sino que, además, es importante considerar la naturaleza de los bienes o servicios contratados, las circunstancias al momento de contratar y las demás cláusulas pactadas³¹. El estudio de la cláusula objeto de análisis, así como de las circunstancias mencionadas, permite una mejor calificación de las que efectivamente son abusivas frente a los usuarios de los servicios financieros, de acuerdo con el contexto en el que se celebra y ejecuta el contrato.

Como ya se mencionó, la sanción frente a las cláusulas abusivas es la nulidad, bien sea absoluta, como en la mayoría de los casos, o relativa, en las situaciones mencionadas en Costa Rica y Panamá. En algunos casos, la nulidad opera de pleno derecho, de manera que no se hace necesaria su declaración. No obstante, en otros ámbitos sí debe haber declaración por parte del juez o tribunal competente, mientras

²⁹ Decreto Ejecutivo 52 de 2008. Cliente Bancario, arts. 201-203.

³⁰ Ley 7472 de 1994. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, art. 42.

³¹ Decreto 776 de 2005. Ley de Protección al Consumidor, art. 17.

que en contextos particulares, como en Venezuela, la autoridad administrativa es quien tiene la facultad para pronunciarse sobre la nulidad de las cláusulas abusivas de los contratos de adhesión³². En cualquier caso, la nulidad de determinadas cláusulas no necesariamente implica la del contrato en su conjunto. Por el contrario, se busca integrarlo, si es necesario, para así mantener su vigencia. Solamente si al declarar la nulidad de las cláusulas abusivas el contrato pierde su esencia o su causa, se declarará nulo en su totalidad.

En términos de fondo de los contratos, las normas nacionales de los países de la región también exigen, en muchos casos, un contenido mínimo. Dependiendo de si se trata de normas de consumidores en general o de usuarios de servicios financieros en particular, se incluyen aspectos concretos, buscando que se le informe al consumidor sobre los elementos básicos del contrato. En términos generales, se exige la inclusión de:

- Los datos básicos de los contratantes.
- La descripción de los servicios contratados.
- El monto total de la obligación contraída o la operación realizada.
- La periodicidad con la que se deban realizar abonos y su monto.
- El término de la obligación contraída o la vigencia del contrato.
- Las tasas de interés aplicables y su método de cálculo.
- Las posibles causales de terminación.
- La forma de comunicar cualquier cambio a los términos y condiciones del contrato, entre otros.

Dicha información mínima le permite al consumidor tener conocimiento de los términos y condiciones básicos del contrato, y de sus derechos y obligaciones, para actuar conforme a éstos³³.

Dentro de la estructura de los contratos, el análisis de las cláusulas abusivas es fundamental principalmente en la etapa precontractual y de celebración del contrato, pues se trata del diseño de los modelos de contratos de adhesión utilizados por las entidades, así como de su control. No obstante, durante la ejecución del contrato también se pueden presentar las denominadas prácticas abusivas por parte de las entidades de servicios financieros. Aunque no todos los países hacen alusión a ellas de manera expresa ni las contemplan en una lista como sí ocurre con las cláusulas abusivas, tales prácticas son igualmente objeto de prohibición y regulación.

En Brasil, por ejemplo, se consideran prácticas abusivas limitar la provisión de productos y servicios sin motivo alguno; negarse a la demanda de los consumidores en la medida de sus existencias, de acuerdo con los usos y costumbres; enviar o entregar al consumidor, sin solicitud previa, cualquier producto o prestar cualquier servicio; aprovechar la debilidad o ignorancia del consumidor para convencerlo de sus productos o servicios; exigir del consumidor ventajas manifiestamente excesivas;

³² Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios, en Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios, art. 69.

³³ En el Ecuador, en lo concerniente a operaciones activas, es obligatorio además informar a deudor y garante las acciones legales judiciales que tiene el acreedor en caso de no pago.

Para el caso de los garantes, también es necesaria una explicación de los beneficios de excusión u orden.

prestar servicios sin estimación previa de los gastos y expresa autorización del consumidor, salvo las derivadas de las prácticas anteriores de las partes; dar información despectiva en relación con cualquier medida adoptada por el consumidor para ejercer sus derechos; poner en el mercado productos o servicios sin cumplir las normas dictadas por los órganos competentes o por la Asociación Brasileña de Normas Técnicas; elevar sin justa causa el precio de los productos o servicios; no estipular un plazo para el cumplimiento de su obligación o dejarlo a su exclusivo criterio; y aplicar una fórmula o índice de reajuste diferente al establecido legal o contractualmente, entre otras.

En forma parecida, en Colombia se consideran abusivas prácticas tales como condicionar al consumidor a la adquisición de uno o más productos o servicios o a realizar inversiones o similares para el otorgamiento de productos y servicios, y que no son necesarias para su natural prestación; iniciar o renovar un servicio sin solicitud o autorización expresa del consumidor; e invertir la carga de la prueba en casos de fraude en contra del consumidor³⁴.

En Uruguay se consideran prácticas abusivas en la oferta, la negación de la provisión de productos o servicios cuando hay disponibilidad de lo ofrecido según los usos y costumbres y la posibilidad de cumplir con el servicio (a menos que se haya limitado la oferta y se haya comunicado previamente); la circulación de información que desprestigie al consumidor por sus acciones en ejercicio de sus derechos; la fijación de plazos para el cumplimiento de las obligaciones de manera desproporcionada en perjuicio del consumidor; el envío o entrega al consumidor de cualquier producto o la prestación de cualquier servicio que no haya sido previamente solicitado; y el hecho de hacer aparecer al consumidor como proponente de la adquisición de bienes o servicios cuando no corresponda³⁵.

La ley venezolana, por su parte, sanciona a los proveedores que impongan condiciones abusivas a las personas, incluyendo la aplicación injustificada de condiciones desiguales para proveer bienes o servicios; la aplicación de condiciones desiguales en referencia al pago; la subordinación o el condicionamiento de proveer un bien o servicio a la aceptación de prestaciones suplementarias que por su naturaleza no guarden relación directa con el mismo; la negativa injustificada de satisfacer la demanda de personas; la imposición de precios u otras condiciones sin justificación económica; las conductas discriminatorias; el cobro de recargos o comisiones cuando el medio de pago es tarjeta de crédito, débito, cheque u otro similar; la modificación del precio, cantidad o calidad de los bienes o servicios; y la restricción de la oferta, circulación o distribución de bienes de primera necesidad³⁶.

Como se evidencia a partir de lo expuesto, las cláusulas y prácticas abusivas están reguladas en gran parte de la región, de manera similar. Si bien en unos países tal regulación tiene un mayor desarrollo que en otros, hay cierta uniformidad a este respecto en los que cuentan con dicha normativa. La forma como se sancionan ese tipo de cláusulas también es similar, no obstante las diferencias en cuanto a la

³⁴ Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones (reforma financiera). arts. 11-12.

³⁵ Ley 17250. Ley de Defensa del Consumidor, art. 22.

³⁶ Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios, art. 15.

competencia de diferentes autoridades para ello, y el control previo y posterior que se mantiene sobre los modelos de contratos de adhesión.

3.4 Atención al cliente y gestión de cobro

La regulación en materia de atención al cliente y gestión de cobro aparece en gran parte de los países de la región, con sus propias características. Algunos países tienen un mayor desarrollo a este respecto, mientras que otros establecen normas básicas.

En la medida en que se trata de dos aspectos diferentes de la regulación sobre protección a los usuarios de servicios financieros, abordaremos, en primera instancia, la normativa referida a la atención al cliente, y en segunda instancia, la relativa a la gestión de cobro.

3.4.1 Atención al cliente

La legislación de todos los países de la región, exceptuando Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, hace alusión, de una u otra manera, a las exigencias en materia de atención al cliente con las que las entidades financieras deben cumplir. Particularmente, y como elemento común a las distintas normatividades, se exige que haya un departamento, unidad o área especializada en cada entidad, encargada de la atención al cliente. De manera concreta, dedicada a recibir y tramitar las consultas, quejas y reclamos presentados por los usuarios de manera oportuna, eficaz y garantizando una atención respetuosa. Para ello, se exige que el personal encargado de dichas labores esté debidamente capacitado no sólo en lo que a los productos y servicios de la entidad respecta, sino también en cuanto a las normas de protección al consumidor.

El sistema implementado en cada país difiere en algunos aspectos y en el aspecto normativo cada uno tiene sus particularidades. El punto central es la existencia de políticas y procedimientos internos de las entidades para la adecuada atención de las consultas, quejas y reclamos que presenten los usuarios de servicios financieros. Esos mecanismos de atención deben estar disponibles a través de diferentes medios que sean de fácil acceso para los consumidores.

De manera particular, las entidades deben contar con líneas de atención permanentes para que los usuarios puedan dar aviso de los casos en los que por robo o pérdida no tengan sus tarjetas débito o crédito. En dichos casos, las entidades deben tomar las medidas necesarias de seguridad para evitar que los depósitos de los consumidores sean sustraídos. Los usuarios tienen la obligación de dar aviso inmediato a las entidades, para que éstas tomen las medidas de seguridad correspondientes; y las entidades deben contar con mecanismos adecuados para que los usuarios puedan hacer seguimiento de las denuncias que presentan, así como sobre cualquier tipo de queja o reclamo³⁷.

³⁷ De acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Promoción y Ordenamiento del Uso de la Tarjeta de Crédito de Nicaragua, el usuario tiene la responsabilidad de dar aviso inmediato de la pérdida, extravío o destrucción de la tarjeta de crédito, pero su responsabilidad cesa a las 24 horas de dicho aviso.

En ese sentido, las legislaciones de la región también les imponen a las entidades el deber de contar con registros de las reclamaciones que presenten los usuarios y clientes de sus servicios. Colombia, México y Perú exigen la consolidación de tales estadísticas, con especial atención en los aspectos frente a los cuales se presenta una mayor cantidad de quejas, de modo que se puedan implementar correctivos³⁸. Esto es de gran utilidad, dado que permite tener tipologías de quejas, con base en las cuales se pueden diseñar medidas según el caso.

Como se mencionó, las distintas normativas aluden a determinados aspectos en común, como la obligación de contar con mecanismos adecuados de atención al cliente. Sin embargo, cabe señalar algunos aspectos en concreto de determinados países en esta materia. Bolivia, por ejemplo, cuenta con normativa muy específica sobre la manera en que se debe atender a los usuarios de servicios financieros, por ejemplo en las cajas de las oficinas de las entidades.. No solamente se exige que la atención y el trato por parte de los funcionarios de la respectiva entidad sean cordiales y respetuosos, sino que las instalaciones permitan una estancia cómoda y agradable, y siempre se respeten los tiempos de atención. Lo mismo se aplica en relación con los cajeros automáticos, donde las entidades supervisadas deben implementar sistemas de vigilancia y monitoreo para garantizar un buen servicio a los clientes y usuarios del sistema financiero, de acuerdo con las mejores prácticas de seguridad y calidad³⁹. Algo similar sucede en Venezuela, donde con el propósito de que la estancia de los usuarios en las entidades sea cómoda y la atención rápida, se hacen exigencias tales como tener en funcionamiento todas las taquillas y puestos de atención⁴⁰.

Vale la pena destacar también los casos chileno y argentino, en la medida en que se trata de normas provenientes de un ejercicio importante de autorregulación por parte de los bancos y la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G. (Abif)⁴¹, y las Asociaciones de Bancos y Entidades Financieras de Argentina⁴². En el caso de Brasil, aunque el Servicio de Apoyo al Consumidor es de creación legal, tiene también desarrollo por parte del sistema de autorregulación de dicho país⁴³.

El código chileno establece que cada entidad debe contar con unidades para la atención de los usuarios. Concretamente, les exige a las entidades dar una atención clara y cordial; prestar orientación e información frente a las consultas hechas; establecer procesos eficientes para poner a disposición de los clientes productos y servicios de calidad; cumplir con los plazos estipulados; medir y controlar regularmente

³⁸ Colombia, Ley 1328 de 2009, art. 8; México, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, art. 50 bis; y Perú, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Resolución 1765-2005. Reglamento de transparencia de información y disposiciones aplicables a la contratación con usuarios del sistema financiero, art. 30.

³⁹ Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero. Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras. Título XI: Servicios a clientes y usuarios; capítulo I: Reglamento para la atención del cliente y usuario; capítulo II: Reglamento para la atención en cajas; y capítulo IV: Reglamento para el funcionamiento de cajeros automáticos.

⁴⁰ Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras. Normas relativas a la protección de los usuarios de los servicios financieros. Resolución 481.10, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.508, del 13 de septiembre de 2010, art. 7.

⁴¹ Código de Conducta y Buenas Prácticas de Bancos e Instituciones Financieras.

⁴² Asociaciones de Bancos y Entidades Financieras de Argentina, Código de Prácticas Bancarias, enero de 2010.

⁴³ Consejo de Autorregulación Bancaria. Normativo SARB 003/2008. Servicio de Apoyo al Consumidor y Consejo de Autorregulación Bancaria. Normativo SARB 004/2009.

la calidad del servicio y atención a los clientes y su grado de satisfacción para implementar los cambios necesarios y mantener altos estándares; y otorgarles a los clientes un servicio de atención que les permita acceder y formular sus consultas de manera expedita. El código establece también los principios que rigen la actividad de las entidades financieras y les exige a éstas tener mecanismos de difusión de éstel.

Adicionalmente, la Abif de Chile creó un Sistema de Resolución de Reclamos sistema de resolución de reclamos o Defensoría del Cliente, defensoría del cliente que debe conocer y resolver las peticiones presentadas por los clientes, a través de un procedimiento gratuito. Los clientes pueden decidir si acuden o no al defensor luego de que, habiendo presentado su reclamación directamente ante la entidad, no reciban respuesta o ésta sea insatisfactoria⁴⁴.

Otro de los aspectos importantes en materia de atención al cliente se refiere a los conflictos de interés. Si bien muchas de las normativas hacen alusión a tales casos al hacer referencia al gobierno corporativo, en materia de atención al cliente Ecuador es el que expresamente establece que las entidades deben adoptar las medidas necesarias para que el servicio de atención al cliente actúe de manera independiente, con lo cual se evitan conflictos de interés⁴⁵.

Honduras, por su parte, al igual que otros países, exige el establecimiento de un Sistema de Atención al Usuario Financiero, sistema de atención al usuario financiero, que debe tener como mínimo dos elementos: primero, un Manual del Sistema manual con todas las políticas generales de la institución supervisada, los procedimientos y las responsabilidades de las áreas involucradas y del Oficial de Atención al Usuario Financiero; y segundo, un Código de Buenas Prácticas código de buenas prácticas con las políticas diseñadas por la empresa para que los funcionarios encargados de la atención al público les proporcionen a los usuarios la información y atención adecuada de acuerdo con las normas vigentes⁴⁶. Adicionalmente, las entidades deben tener un Oficial de Atención al Usuario Financiero, encargado de velar por la implementación y cumplimiento de todos los procesos y procedimientos que sustentan el Sistema de Atención al Usuario Financiero, sistema, además de funcionar como enlace con la División de Protección al Usuario Financiero de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros⁴⁷. Tales instrumentos permiten una mayor claridad en el sistema, además de contar con una línea directa de comunicación con la entidad administrativa del sector, que abre la posibilidad de tener un diálogo continuo. En el caso peruano el sistema opera de manera similar, con un oficial encargado de la atención al cliente, un Manual del Sistema de Atención al Usuario manual del sistema de atención al usuario y un Código de Buenas Prácticas código de buenas prácticas para la atención de los usuarios⁴⁸.

⁴⁴ Reglamento Defensoría del Cliente, Bancos e Instituciones Financieras.

⁴⁵ Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, tít. XIV, cap. IV, arts. 4-6.

⁴⁶ Comisión Nacional de Bancos y Seguros. Normas para el fortalecimiento de la transparencia, la cultura financiera y la atención al usuario financiero en las instituciones supervisadas, arts. 15-16.

⁴⁷ *Ibíd.*, art. 7.

⁴⁸ Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Resolución 1765-2005. Reglamento de transparencia de información y disposiciones aplicables a la contratación con usuarios del sistema financiero.

El efectivo cumplimiento y el buen funcionamiento de los sistemas de atención al cliente de las entidades de la región no se pueden alcanzar si no se cuenta con la autonomía debida y si sus decisiones son adoptadas por la institución financiera. En ese sentido, los ordenamientos mexicano y panameño tienen una estipulación de gran valor, que es precisamente darles a las decisiones tomadas en tales sistemas el carácter de obligatoriedad para la entidad. De acuerdo con la normatividad mexicana, el titular de la unidad especializada de atención al cliente debe tener la facultad de representar y obligar a la institución al cumplimiento de los acuerdos derivados de la reclamación⁴⁹. Lo mismo ocurre en Panamá, en donde las decisiones del ejecutivo responsable del sistema administrativo de atención de quejas y reclamos son vinculantes para el banco⁵⁰. Esa estipulación permite que los mecanismos de atención de quejas y reclamos sean más eficaces y generen mayor confianza por parte de los usuarios, siempre y cuando las decisiones sean adoptadas de acuerdo con la normatividad vigente y de manera autónoma.

Finalmente, en Venezuela también se exige la existencia de una oficina de reclamos que les brinde a los clientes un trato cortés, amable y respetuoso. El ordenamiento venezolano, adicionalmente, exige mecanismos de atención prioritaria a las personas minusválidas, a los ancianos y a las embarazadas. Para ello, las entidades deben adecuar sus instalaciones, mantener breves tiempos de espera y contar con el personal y los medios necesarios para ofrecer una atención prioritaria⁵¹.

Como se ha expuesto, las normas de atención al cliente están presentes en todos los ordenamientos de la región, exceptuando Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. En todos ellos se exige que las entidades financieras tengan algún tipo de oficina o departamento encargado de atender las quejas y reclamos de los usuarios de servicios financieros; y que se mantenga un registro de los reclamos presentados, así como todos los recursos humanos, tecnológicos y financieros para responder por su obligación de atender adecuadamente a los usuarios y clientes. Adicional a esos aspectos comunes, algunos ordenamientos cuentan con otras disposiciones que desarrollan más profundamente estos sistemas, con lo cual se busca que las instituciones cumplan adecuadamente con la atención a los clientes y usuarios. sus compromisos en dichos aspectos.

3.4.2 Gestión de cobro

En esta materia, el estado de cosas normativo en la región es diferente. Si bien en todas las legislaciones hay prohibiciones como la de no cobro de intereses sobre intereses o no cobro de lo no pactado o no autorizado, no todos los países tienen normas sobre la manera como se debe llevar a cabo la gestión de cobro.

Solamente Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Perú cuentan con normas específicas en cuanto a la manera de efectuar esta actividad a través de los

⁴⁹ Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Art. 50 bis.

⁵⁰ Decreto Ejecutivo 52 de 2008. Que adopta el texto único del Decreto Ley 9 del 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 del 22 de febrero de 2008, Cliente Bancario, art. 206.

⁵¹ Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras. Resolución 209-08, relativa a la atención de las personas con discapacidad, de la tercera edad y mujeres embarazadas.

diferentes medios. Países como Argentina, Bolivia, Guatemala y Uruguay, y en general la región, hacen alusión a la forma de calcular los intereses, a la prohibición de cobrar intereses sobre intereses, no cobrar por conceptos no pactados o no autorizados, no generar cobros automáticos o débitos automáticos sin autorización, sin profundizar en la manera de gestionar el cobro.

En Colombia se exige que la gestión de cobro se realice de manera respetuosa y de acuerdo con la ley, sin ahondar en el tema⁵². Algo similar ocurre en Brasil, donde además se aclara que los consumidores no pueden ser puestos en ridículo ni ser sometidos a cualquier tipo de constreñimiento o amenaza⁵³. La Ley chilena, por su parte, establece los límites de los gastos de cobranza extrajudicial y aclara que los cobros extrajudiciales no deben contener documentos que aparenten ser judiciales, tampoco se deben enviar comunicaciones a terceros que informen de la morosidad, ni realizar cobros en días y horas no hábiles, y, en general, no se pueden desarrollar actividades en detrimento de la privacidad de las personas⁵⁴.

Como marco general, la ley ecuatoriana establece que en la cobranza de créditos, el consumidor no debe ser expuesto al ridículo o a la difamación ni a cualquier tipo de coacción ilícita ni amenaza contra sí, por el proveedor o quien actúe en su nombre. Los gastos de cobranza aplican solo cuando se encuentren debidamente documentadas. Adicionalmente, en el caso de créditos que se encuentren vencidos, no se cobrará ningún recargo por la administración de ellos⁵⁵. De manera similar, la regulación peruana dispone que los proveedores deben utilizar los procedimientos de cobranza previstos legalmente. Se prohíben todos los mecanismos que afecten la buena reputación del consumidor, atenten contra su privacidad o dañen sus actividades laborales o su imagen frente a terceros. En ese sentido, la ley le prohíbe al proveedor el envío de documentos que aparenten ser notificaciones judiciales, las comunicaciones o llamadas a terceros ajenos a la obligación para informar sobre la morosidad del consumidor, y las visitas o llamadas en horas nocturnas o en fines de semana, entre otros⁵⁶.

El Salvador y México son dos de los países que cuentan con mayor desarrollo en su normatividad en materia de gestión del cobro. El desarrollo que se ha dado a este respecto proviene de instrumentos de autorregulación de la Asociación Bancaria Salvadoreña y la Asociación de Bancos de México. De manera general, la ley salvadoreña establece que las entidades no pueden realizar gestiones de cobro difamatorias o injuriantes en perjuicio del consumidor o su familia, o utilizar medidas de coacción física o moral⁵⁷. Esta disposición es desarrollada por la Asociación Bancaria Salvadoreña en el Lineamiento para la Calidad en la Gestión de Cobro, de acuerdo con el cual esa labor de las entidades bancarias debe seguir unas normas particulares según se haga de manera telefónica, presencial o a través de oficinas externas. En todos los casos, la gestión se debe desarrollar en forma respetuosa, presentándole al cliente el motivo de la llamada o visita, escuchando sus necesidades y objeciones y

⁵² Ley 1328 de 2009, Art. 7.

⁵³ Ley 8078 de 1990. Ley sobre Protección al Consumidor, art. 42.

⁵⁴ Ley 19496 de 1997. Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, arts. 37-38.

⁵⁵ Ley 2000-21. Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, arts. 47-49.

⁵⁶ Decreto Legislativo 716 de 2000. Ley de Protección al Consumidor, art. 24A-B.

⁵⁷ Decreto 776 de 2005. Ley de Protección al Consumidor, art. 18.

actuando de manera profesional. Adicionalmente, hay una serie de prohibiciones para los gestores de cobro como irrespetar a los clientes, realizar la gestión en horarios inadecuados, dar información a terceros sobre la situación de mora del cliente y recibir regalos de los clientes, entre otras⁵⁸.

En el caso mexicano, es el Código de Ética de la Asociación de Bancos de México el que establece las normas en relación con la gestión de cobro. De acuerdo con él, las instituciones financieras deben realizar las labores de cobro en horarios adecuados y en ningún caso se pueden usar palabras o actitudes ofensivas contra quienes reciben la notificación. No se pueden realizar actividades de cobro a personas identificables como menores de edad o con discapacidad y que no estén en capacidad de recibir el mensaje. Tampoco se permite hacer amenazas de embargo o pérdida de libertad por el incumplimiento de los pagos, pero sí se puede aclarar que, de mantener la cuota con saldo vencido, se enviará a un área de cobranza interna o con empresas de cobranza. Si la institución financiera tiene un esquema de negociación para la solución del crédito, se puede proporcionar la información necesaria para hacer un ofrecimiento al cliente, que debe ser fidedigno y válido, sin realizar ofrecimientos que no estén autorizados por la institución o que ésta no pueda cumplir, con tal de obtener un pago por parte del cliente. Si se llega a un acuerdo, éste debe constar por escrito y se le debe entregar una copia del mismo al usuario⁵⁹.

Igualmente, cuando la gestión de cobro se haga por medios telefónicos, la persona que hace la llamada se debe identificar de un modo adecuado. Es posible hacer llamadas de cobranza siempre y cuando no se hostigue al cliente o a sus referencias. Si se llega a un acuerdo con el cliente, abstenerse de realizar llamadas hasta cuando se acerque la fecha de promesa de pago para recordar el compromiso. Si es necesario dirigirle un escrito al deudor, se debe hacer de manera privada, sin que se permita el uso de pancartas o avisos con los datos del crédito o falsas notificaciones de demanda o embargo. Al hacer las visitas, los ejecutivos de cobranza de las instituciones financieras o de las empresas dedicadas a dicha labor, no pueden ostentar el título de abogados a cargo de la recuperación judicial, a menos que esa sea su función y que el objetivo de la visita sea llegar a un acuerdo de pago. Las instituciones financieras que contraten empresas de cobranza para la recuperación de adeudos, se deben asegurar de que las mismas se acogen a los principios y prácticas establecidas por la institución y el Código de Ética. Si la empresa contratada reincide en el incumplimiento del código, la institución debe procurar la asignación de la cartera a otra empresa para que gestione el cobro⁶⁰.

Las normas referidas son de gran importancia en la medida en que en la gestión de cobro se presentan muchos casos de afectación e irrespeto hacia los usuarios de servicios financieros. En esta materia cabe resaltar que, típicamente, las leyes o normas estatales dan el marco general, y son los instrumentos de autorregulación los encargados de desarrollar tales disposiciones, de manera más concreta. Por eso la importancia del papel activo que ejerzan las asociaciones de bancos y los bancos a este respecto, a través de códigos de buenas prácticas o instrumentos similares.

⁵⁸ Asociación Bancaria Salvadoreña. Lineamiento para la Calidad en la Gestión de Cobro.

⁵⁹ Asociación de Bancos de México. Código de Ética para la Gestión de Cobro de la Asociación de Bancos de México.

⁶⁰ *Ibíd.*

3.5 Protección *ex ante*

La protección a los usuarios de servicios financieros se puede y debe implementar durante todos los momentos de la relación entre éstos y las entidades. El tipo de mecanismos utilizados varía de acuerdo con el momento en que se da la protección, particularmente en cuanto a si se ha generado o no un daño. Por eso se hace referencia a la protección *ex ante*, aludiendo a los mecanismos de amparo en cualquier momento, antes de haber producido algún perjuicio. Y se habla de la protección *ex post*, para indicar las vías (administrativa, judicial y de resolución alternativa), a las que pueden acudir los usuarios con el fin de obtener protección y resarcimiento por los perjuicios sufridos a causa de una entidad financiera.

La denominada protección *ex ante* incluye básicamente tres componentes. Primero, la transparencia en las relaciones entre los agentes del sistema financiero, incluyendo las normas sobre información y publicidad; segundo, la educación financiera que deben recibir los usuarios de servicios financieros; y tercero, la estabilidad del sistema, sobre lo cual este documento solamente se ocupará de la protección a los depósitos y la defensa de la competencia.

3.5.1 Transparencia: información y publicidad

La transparencia en el sistema financiero y ante los usuarios de éste es uno de los pilares para su buen funcionamiento. El derecho a la información de los consumidores financieros se identifica como el principal para ellos, teniendo en cuenta que les permite también desarrollar su libertad contractual. Así podrán comparar los productos de las diferentes entidades y la competencia entre ellas será más clara, de modo que se trata de un doble propósito de información al cliente y fomento de la competencia⁶¹. Mientras los usuarios del sistema financiero estén debidamente informados, pueden hacer un mejor uso de los productos y servicios en el mercado, fomentando su desarrollo y estabilidad. En palabras de la Comisión de la Comunidad Europea, “unos consumidores seguros, informados y capacitados son el motor del cambio económico, puesto que su libertad de elegir es el motor de la innovación y la eficiencia”⁶².

El deber de información de las entidades es probablemente el más desarrollado por los ordenamientos jurídicos de la región. Es un deber que se predica no solamente sobre los productos y servicios de las instituciones financieras, sino también sobre las características de las mismas, su situación financiera y cualquier tipo de información pública de importancia para la transparencia en el sistema financiero.. No solamente es importante el deber de informar sino también de guardar el secreto y la reserva de la información protegida. El manejo de la información que hagan las entidades también

⁶¹ Ester Miralles Sáez (2007, octubre). La protección del cliente en la relación bancaria. Base de datos vlex. Sección aspectos generales de la contratación. La contratación bancaria. Recuperado el 5 de febrero de 2010 de: http://vlex.com/vid/proteccion-cliente-relacion-bancaria-39065350?ix_resultado=11&query%5Bct_resultados%5D=255&query%5Bfrase%5D=proteccion+usuario+financiero&query%5Btextolibre%5D=proteccion+usuario+financiero&sort=score.

⁶² Comisión de la Comunidad Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013. Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz. Recuperado el 15 de febrero de 2010 de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0099:FIN:ES:PDF>.

resulta primordial en el diseño de la publicidad, tanto en su contenido como en su forma de difusión, por lo cual, en este sentido, los consumidores tienen una especial protección.

Los ordenamientos de todos los países latinoamericanos incluyen de una u otra manera el derecho a la información de los consumidores y el consecuente deber u obligación de las instituciones financieras. Éste es reconocido en términos generales como el derecho a tener información cierta, clara, verídica, oportuna y detallada de los productos y servicios ofrecidos por las entidades, de los costos de los mismos, de las ofertas puestas en el mercado, de los riesgos de los productos y servicios, de los cambios contractuales, de los derechos y obligaciones, y de la situación financiera de las entidades, entre otros aspectos.

Como lo reconocen gran parte de los ordenamientos, la información que los consumidores reciban les debe permitir comparar entre las diferentes entidades, para tomar decisiones informadas y acordes a sus necesidades e intereses. Por eso el deber de información de las entidades aplica tanto antes de la celebración del contrato como durante la ejecución del mismo. Este es un aspecto sobre el cual hay concordancia entre los distintos países de la región.

En la etapa precontractual, las instituciones financieras deben informarles a los potenciales clientes todos los términos y condiciones del contrato, así como sobre los costos que deben asumir, de manera detallada y desagregada, estableciendo el concepto de éstos, su forma de cálculo y periodicidad de pago. En el caso de las ventas y productos a crédito, las entidades deben informar claramente el monto total que debe ser pagado, el número de cuotas, el valor de las mismas, las tasas de interés compensatorio y moratorio aplicables, la forma de cálculo de las mismas y toda la información pertinente sobre cualquier costo relacionado con el contrato por celebrar. Información tal como las tasas de interés debe ser publicada en medios de difusión masiva, como las páginas web y los diarios de amplia circulación nacional. Las entidades tienen la obligación de enviarles esa información a los organismos de supervisión, que generalmente son los encargados de publicarla de manera comparativa, fomentando así la transparencia y la competencia en el mercado.

En la etapa precontractual, los usuarios también tienen derecho a conocer los formularios de los contratos, por lo cual las entidades están obligadas a mantenerlos actualizados y disponibles en medios de fácil acceso para ellos y las autoridades de control y supervisión respectivas.

Durante la ejecución del contrato el deber de informar por parte las instituciones se mantiene, teniendo en cuenta que se trata de contratos de tracto sucesivo en desarrollo de los cuales los consumidores requieren determinada información sobre los productos y servicios contratados. En ese sentido, las entidades tienen la obligación de contar con canales a disposición de los usuarios para que éstos puedan consultar el estado de sus productos y servicios, además de enviarles periódicamente los estados de cuenta con toda la información pertinente sobre los mismos. Así mismo, las entidades les deben informar a sus clientes los distintos mecanismos de que disponen para presentar las consultas, quejas y reclamos que puedan tener. Debe haber claridad en cuanto a los procedimientos por seguir, las personas u oficinas

encargadas de la atención a los clientes y su ubicación y forma de contacto. Y finalmente, cualquier cambio contractual que se genere ha de informarse debidamente a los clientes, quienes deben tener la posibilidad de terminar el contrato a partir de dicho cambio, sin perjuicio de las obligaciones previamente contraídas. Lo importante en todo caso es que el cliente siempre esté informado sobre los cambios que se implementen.

Cabe aclarar que frente a toda la información que las entidades difundan, los consumidores deben tener la posibilidad de comprobarla y acudir a las fuentes primarias, en caso de que sean distintas de las entidades.

Si bien en términos generales todos los ordenamientos de la región reconocen lo antes relacionado, vale la pena hacer énfasis en dos aspectos particulares. El primero de ellos se refiere a la equidad e igualdad en el acceso a la información. Todos los usuarios deben tener las mismas facilidades de acceso a la información, sin perjuicio de la información reservada que mantengan las instituciones. En este sentido, y como lo reconoce el Reglamento de Gobierno Corporativo Costarricense, las entidades en sus Códigos de Gobierno Corporativo deben asegurarles a los clientes, estén vinculados o no, un trato equitativo y un acceso transparente a la información sobre ellas⁶³.

El segundo aspecto para resaltar se refiere a la disposición contenida en la regulación ecuatoriana, según la cual la Comisión Especializada Permanente del Consumidor, del Usuario, del Productor y el Contribuyente, les debe informar con anticipación a las asociaciones de proveedores y consumidores sobre los proyectos de ley que afecten a éstos y sus relaciones con los primeros, para que presenten sus opiniones al respecto⁶⁴. Esta disposición resulta de gran importancia en la medida en que les da a las asociaciones la oportunidad de participar en el proceso legislativo, en temas relacionados con la protección al consumidor, haciéndolo más incluyente y participativo. .

Por otro lado, como ya se mencionó, hay una especial protección frente a la publicidad. Si bien todos los ordenamientos aclaran, en términos generales, que toda la información debe ser veraz, clara, oportuna y comprensible, gran parte de ellos, exceptuando Argentina, Guatemala y Honduras, hacen alusión concreta y expresa a la publicidad financiera⁶⁵. En todos los casos, se entiende que el responsable de toda la información emitida por medios publicitarios es quien ordena la publicación de la misma y que por lo tanto, salvo circunstancias excepcionales, las agencias de publicidad no lo son. Por la misma razón, las entidades que ordenan la publicación son quienes tienen la carga de la prueba en cuanto a la veracidad de lo publicado.

En términos generales, los sistemas que regulan la publicidad financiera hacen especial énfasis en que la información incluida en ésta sea veraz y completa, de manera que no se induzca a error o confusión a los consumidores. Es decir, se incluye la prohibición expresa a la publicidad falsa o engañosa y se adoptan los criterios de

⁶³ Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, Banco Central de Costa Rica. Reglamento de Gobierno Corporativo, art. 12.

⁶⁴ Decreto 1314. Reglamento General a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, art. 4.

⁶⁵ Vale la pena aclarar que no se quiere decir que el tema de la publicidad financiera esté desregulado en los países mencionados sino que en ellos se aplica la normativa general de información.

veracidad, exactitud, precisión, integridad, claridad y oportunidad, como lo exige la normatividad boliviana⁶⁶. El tipo de publicidad debe ser adecuado a la naturaleza del producto o servicio ofrecido, indicando toda la información de uno u otro, así como la manera de comprobarla o ampliarla. Lo que se difunde a través de la publicidad o mediante cualquier medio de ese tipo vincula al anunciante y se interpreta a favor del consumidor, de manera que en caso de que haya información contradictoria, se aplicará la más beneficiosa para éste. Adicionalmente, las condiciones incluidas en la publicidad se entienden también contenidas en el contrato, aunque no lo sean de manera expresa. En forma específica, las instituciones tienen la obligación de cumplir con las ofertas o promociones que publiquen por medios publicitarios e incluir los términos y condiciones de éstas, así como su duración o plazo.

El fundamento de esa prohibición a la publicidad falsa o engañosa, acogida por la mayoría de los ordenamientos, es precisamente la afectación al derecho a la libre elección de los consumidores. En la medida en que la información difundida no sea acorde a la realidad del producto o servicio publicitado, el consumidor no podrá hacer una elección fundamentada y conforme con sus necesidades e intereses. Por eso mismo, en países como Bolivia⁶⁷, Costa Rica⁶⁸, Ecuador⁶⁹, México⁷⁰ y Nicaragua⁷¹, las respectivas autoridades de supervisión de las entidades financieras o de protección a sus usuarios tienen la facultad de controlar el contenido de la publicidad ordenada por las instituciones financieras y de ordenar la corrección de ésta cuando haya lugar a ello. Con tal supervisión y control se busca garantizar que la información difundida corresponda a la realidad, además de evitar la competencia desleal.

Por otro lado, las entidades les pueden mandar mensajes publicitarios a los usuarios pero cuando éstos manifiesten no querer recibirlos, deben suspender los envíos de inmediato, como lo exige la regulación mexicana⁷².

Las normas de Costa Rica, Paraguay y Uruguay aluden a la publicidad comparativa, entendiendo como aquella con la que se confrontan o cotejan dos productos o servicios similares de entidades diferentes. Los ordenamientos costarricense⁷³ y uruguayo⁷⁴ permiten que haya este tipo de publicidad, siempre y cuando se base en criterios objetivos y demostrables. El sistema paraguayo aclara que no se permite la publicidad comparativa cuando por acciones dolosas o declaraciones generales se induzca al consumidor a establecer la superioridad de un producto o servicio sobre otro⁷⁵.

⁶⁶ Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras. Título IX: Control y supervisión, Reglamento de publicidad, promoción y material informativo, art. 5.

⁶⁷ Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Recopilación de normas para bancos y entidades financieras. Título IX: Control y supervisión, Reglamento de publicidad, promoción y material informativo, sección 3.

⁶⁸ Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. Superintendencia General de Entidades Financieras. Reglamento sobre divulgación de información y publicidad de productos financieros, art. 6.

⁶⁹ Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, art. 180.

⁷⁰ Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, art. 12.

⁷¹ Ley 561. Ley General de Bancos, Instituciones Financieras no Bancarias y Grupos Financieros, art. 119.

⁷² Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, art. 8.

⁷³ Ley 7472 de 1994. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, art. 37.

⁷⁴ Ley 17250 de Defensa del Consumidor, art. 25.

⁷⁵ Ley 1334 de 1998. Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario, art. 36.

Finalmente, las normas de Brasil⁷⁶, Venezuela⁷⁷ y Paraguay⁷⁸ hacen expresa alusión a la prohibición de la publicidad abusiva, es decir, la que por cualquier motivo sea discriminatoria, o incite a la violencia, explote el miedo o aproveche la falta de madurez de los niños, infrinja valores medioambientales o morales, o pueda inducir al consumidor a comportarse de manera perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad. Y la normatividad mexicana prohíbe de manera expresa el uso de información de las bases de datos de los clientes de las entidades para fines publicitarios, por cuanto ello implicaría la violación a la confidencialidad de la información de los clientes.⁷⁹

En términos generales, se busca asegurar de diversas maneras la transparencia en el sistema financiero, dada la importancia de ello para garantizar la libertad de elección de los usuarios, así como la competencia en el mercado. En cuanto a la información que se debe difundir hay cierto nivel de uniformidad en la región, si bien algunos ordenamientos profundizan más que otros, como ocurre con la publicidad financiera.

3.5.2 Educación financiera

La educación financiera resulta fundamental y se hace cada vez más importante para que los usuarios del sistema financiero hagan buen uso de éste, lo que contribuye a su ampliación y estabilidad. Los productos y servicios ofrecidos por las instituciones de intermediación financiera, a menudo contienen elementos que no siempre son de fácil comprensión para los usuarios. De ahí la importancia de la instrucción que se les dé a éstos, para lograr que la bancarización genere resultados positivos, manteniendo la estabilidad y competitividad del sistema.

Así, la educación financiera es fundamental para un adecuado desarrollo. “Es claro que ciudadanos instruidos e informados que tomen decisiones económicas y financieras sensatas –y que apoyen la autonomía del banco central– contribuyen a la estabilidad macroeconómica, que es a la vez un prerrequisito para un entorno favorable al crecimiento y al desarrollo”⁸⁰. Adicionalmente, la educación financiera favorece el proceso de bancarización y promueve un mayor desarrollo. Lo anterior es clave en la medida en que la falta de educación financiera es una de las principales barreras al acceso al sistema financiero de un segmento importante de la población de la región⁸¹.

Si bien la educación financiera o del consumo en general es reconocida en gran parte de los ordenamientos de la región como un derecho de los usuarios, no ha tenido un amplio desarrollo normativo. En una forma u otra, e incluso de manera tangencial, todos los ordenamientos, exceptuando los de Guatemala, Nicaragua, Perú y República

⁷⁶ Ley 8078 de 1990. Ley sobre Protección al Consumidor, art. 37.

⁷⁷ Decreto 6092 del 27 de mayo de 2008. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios, art. 58.

⁷⁸ Ley 1334 de 1998. Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario, art. 37.

⁷⁹ Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, art. 8.

⁸⁰ Kenneth Coates (2009, 15-16 de diciembre). Conferencia Internacional Ocde–Brasil sobre educación financiera, presentada por el director general del Centro de Estudios Latinoamericanos (Cemla). Río de Janeiro, Brasil.. Recuperado el 19 de febrero de 2010 de <http://www.oecd.org/dataoecd/16/20/44264471.pdf>.

⁸¹ *Ibíd.*

Dominicana, incluyen la educación a los consumidores como parte de sus derechos en un *ámbito normativo*. La base esencial de tal derecho es su consideración como presupuesto fundamental para el desarrollo de la libre elección de los consumidores. Al igual que ocurre con el derecho a la información, sólo cuando los usuarios están debidamente informados y capacitados pueden tomar decisiones acordes con sus necesidades e intereses particulares y contribuir con el avance del sistema financiero.

En términos generales, se reconoce el derecho de los usuarios a tener educación y formación sobre:

- El consumo
- Los productos y servicios disponibles en el mercado financiero
- Los riesgos de los distintos productos y servicios
- Sus derechos y obligaciones
- La manera de hacer efectivos sus derechos

Dicha responsabilidad está en cabeza de las entidades estatales de protección de los consumidores o de control y supervisión de las entidades financieras; en general, del Estado. No obstante, países como Bolivia, Chile, Colombia, Honduras y Venezuela aclaran que se trata de una responsabilidad compartida, que también recae en las entidades financieras o las asociaciones de consumidores.

Como lo reconoce la normativa salvadoreña, los objetivos de la educación al consumidor son promover mayor libertad y racionalidad en el consumo de bienes y la utilización de servicios; facilitar la comprensión y empleo de la información sobre los bienes y servicios que se comercializan; difundir los derechos y deberes del consumidor y las formas legalmente establecidas para ejercerlos; fomentar la prevención de riesgos que puedan derivarse del consumo de ciertos productos o de la utilización de ciertos servicios; adecuar las pautas de consumo a una utilización racional de los recursos naturales; iniciar y potenciar la formación de los educadores y educandos en el campo de la promoción y protección de los derechos de los consumidores; y realizar campañas divulgativas con la finalidad de educar e informar a la población sobre conocimientos básicos de consumo responsable y sustentable⁸².

En términos normativos, no hay un gran desarrollo más allá de la consagración del derecho a la educación financiera e incluso sobre el consumo en general. No hay referencia expresa a los mecanismos o medios que se deben utilizar para hacer efectivo tal derecho. No obstante, en la práctica, gran parte de los países de la región como Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, México y Perú, para citar algunos ejemplos, cuentan con campañas, redes de educación y otros mecanismos similares. Tales medidas son creadas e implementadas en muchos casos por las mismas entidades financieras o por las autoridades administrativas de control y supervisión.

Chile por ejemplo, acude a la tecnología y a través de un portal de internet pone a disposición de los clientes todo tipo de información y guía sobre los productos y servicios ofrecidos en el mercado financiero, y sobre la manera de presentar reclamos y hacerles seguimiento⁸³. Así mismo, se llevan a cabo campañas radiales para

⁸² Decreto 776 de 2005. Ley de Protección al Consumidor, art. 39.

⁸³ www.clientebancario.cl.

promover el endeudamiento responsable, por lo cual los clientes deben conocer las diferentes alternativas de crédito para poder hacer elecciones adecuadas. En El Salvador existe un portal de similares condiciones⁸⁴ sobre el Programa de Educación Financiera, donde participan el Banco Central de Reserva, las superintendencias del Sistema Financiero, de Valores y de Pensiones, el Instituto de Garantía de Depósitos y la Defensoría del Consumidor. En dicho sitio están a disposición manuales y elementos educativos sobre temas como los medios de pago, el crédito, el mercado de valores, el ahorro y el seguro de depósitos, entre otros. Adicionalmente, la Asociación Bancaria Salvadoreña cuenta con su Programa de Educación Financiera, en cuyo portal de internet los usuarios pueden acceder a un curso interactivo denominado “El manejo efectivo de tu dinero”⁸⁵, para aprender a utilizar adecuadamente sus ahorros y tomar decisiones acordes a sus intereses y necesidades. Algo similar ocurre en México, donde instituciones como la Asociación de Bancos de México, el Banco Nacional de México (Banamex), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) y el Museo Interactivo de Economía, entre otros, han diseñado distintos mecanismos de educación financiera para públicos diversos⁸⁶.

Como ya se mencionó, no hay modelos concretos sobre la manera de llevar a cabo la educación financiera. Sin embargo, a este respecto vale la pena resaltar la disposición de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor de Ecuador, de acuerdo con la cual el Ministerio de Educación y Cultura debe incluir dentro del pènsum de asignaturas existentes, un componente relacionado con la educación del consumidor. Para ello, debe ejecutar programas de capacitación docente e incluir mensajes acerca de los derechos del consumidor en los textos y otros medios pedagógicos⁸⁷.

De manera similar, la legislación venezolana reconoce el derecho a la educación en materia de consumo desde la formación básica. Establece que los organismos públicos y privados en materia de educación deben adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a ésta en temas relacionados con el acceso a los bienes y servicios, fomentando su inclusión en todos los niveles y modalidades de la educación formal e informal en la medida de lo posible; la formación permanente en la materia al personal docente; la elaboración y publicación de material pedagógico; y la creación y difusión de programas educativos en los medios de comunicación⁸⁸.

En todo el proceso de desarrollo de mecanismos de educación financiera, la capacitación que se haga del personal encargado de llevar a cabo tales políticas es fundamental. Por eso, como ejemplo, la regulación salvadoreña exige que haya formación y capacitación continua del personal de los órganos gubernamentales relacionados con el tema, así como de las asociaciones de consumidores⁸⁹. Lo mismo ocurre en el caso del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios en Venezuela, que tiene la responsabilidad de capacitar al personal

⁸⁴ <http://www.educacionfinanciera.gob.sv/>.

⁸⁵ <http://www.manejatudinero.com/login/index.php>.

⁸⁶ http://www.banamex.com/esp/grupo/saber_cuenta/index.html

www.abm.org.mx/abmenlaces/index2.htm, www.condusef.gob.mx/Sitio_Ed_Fin/index.html.

⁸⁷ Ley 2000-21. Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, art. 89.

⁸⁸ Decreto 6092 del 27 de mayo de 2008. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios, art. 88.

⁸⁹ Decreto 776 de 2005. Ley de Protección al Consumidor, art. 39.

a su cargo y demás instituciones, sobre todo lo concerniente con la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios⁹⁰.

A pesar de la formulación de políticas de educación al consumidor, el desarrollo de las mismas no siempre resulta fácil por cuanto puede exigir inversiones importantes para poder llegar a él. Por eso, mecanismos como el utilizado en Argentina⁹¹ y Ecuador⁹² son de gran ayuda en la financiación de los programas diseñados. En dichos países, parte de los fondos recaudados por el pago de las multas en instancias administrativas se destina a los programas de educación al consumidor, lo que garantiza una fuente de financiación. Todo ello permite crear en los consumidores una cultura financiera, como expone la normativa mexicana, con lo cual se busca lograr un mejor manejo de los riesgos y tomar decisiones racionales que promuevan el desarrollo del sistema financiero, sin afectar su estabilidad.

Es importante tomar en cuenta que no se trata de la simple educación a los consumidores para el beneficio único de ellos sino también de generar la cultura y conciencia financiera con el propósito de que los usuarios del sistema hagan uso adecuado de los productos y servicios que contratan. Así no solamente obtendrán provecho en relación con sus intereses personales sino que aportarán al crecimiento y estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

En la medida en que la educación financiera requiere de contacto directo con los usuarios del sistema financiero, el papel que desempeñan las asociaciones bancarias, y particularmente las instituciones miembros, es primordial. Las distintas normas de cada país crean el entorno o el marco en el cual las entidades deben desarrollar programas y proyectos concretos de educación financiera. Por eso mismo, las medidas de autorregulación y autosupervisión en este aspecto son elementales para la implementación de una política estable en materia educativa, base de una adecuada cultura financiera.

3.5.3 Estabilidad del sistema: protección a los depósitos y defensa de la competencia

Una de las principales preocupaciones en el sector financiero, con cada una de las operaciones realizadas, es el mantenimiento de la estabilidad del sistema. Para lograrlo, es fundamental tener políticas adecuadas de manejo y gestión del riesgo, así como mecanismos de protección a los depositantes y condiciones propicias para conservar la competencia en el mercado. Para lograr todo esto se necesita diseñar medidas acordes a las necesidades y particularidades de cada país y cada sistema, teniendo en cuenta también la creciente globalización y apertura de éstos, y los marcos normativos internacionales como el Nuevo Acuerdo de Capital (NAC) o Basilea II, y sus posteriores regulaciones.

⁹⁰ Decreto 6092 del 27 de mayo de 2008. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios, art. 89.

⁹¹ En Argentina lo recaudado por concepto de multas tiene como destino un fondo cuyo propósito es la educación del consumidor y las políticas de consumo. Ley 24240 de 1993. Ley de Defensa del Consumidor, art. 47.

⁹² En Ecuador el dinero se destina a los programas de educación al consumidor que se desarrollan a través de la Defensoría del Pueblo y las asociaciones de consumidores. Ley 2000-21. Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, art. 94.

Todo el conjunto de políticas que se diseñen en pro de la estabilidad del sistema tiene incidencia en la protección a los usuarios de servicios financieros. En la medida en que el sistema se mantenga estable y competitivo, los usuarios podrán hacer un mejor uso del mismo, y ejercer adecuadamente su derecho a la libertad de elección. Dicha estabilidad y fortaleza del sistema generará mayor confianza en él por parte de los usuarios, lo que hará más dinámico al mercado.

Todos los ordenamientos de la región tienen normas alusivas al mantenimiento de la estabilidad del sistema financiero. No obstante, unos sistemas tienen más profundización que otros y acuden a distintos mecanismos. Usualmente las normas se refieren al manejo y gestión de riesgos de diferentes tipos, mínimos de liquidez, de capital y, en general, de la estructura y situación financiera mínima de las entidades para mantenerse en funcionamiento. Así mismo, se incluyen las normas particulares sobre exigencias para la concesión de créditos, al igual que las normas en materia de protección a los depositantes, relacionadas directamente con el resguardo de los usuarios.

De igual manera, se establecen los mecanismos de control y vigilancia por parte de las autoridades administrativas competentes, en relación con la estructura de propiedad de las entidades y su desenvolvimiento financiero. Para ello, nuevamente es fundamental la transparencia que mantengan las entidades en cuanto a sus principales indicadores financieros, que deben estar a disposición de las autoridades de supervisión y del público en general. De modo similar, las normatividades exigen mínimos de capital para la existencia de las entidades, y las medidas para regularizar la situación de los bancos y su liquidación forzosa, en los casos en que se requiera. Para evitar llegar a estas situaciones, las normatividades tienen una serie de prohibiciones, como las operaciones con personas relacionadas con las entidades o los límites en la concesión de créditos.

Para efectos del buen manejo y gestión de riesgos en la concesión de créditos, gran parte de los países de la región cuentan con centrales de riesgo que permiten que las entidades financieras del sistema conozcan el perfil de sus potenciales clientes y puedan analizar mejor su capacidad de crédito y de endeudamiento, teniendo la posibilidad de tomar decisiones más acertadas.

Con referencia a la protección de los depósitos, gran parte de los países de la región, excepto Bolivia⁹³, Costa Rica⁹⁴ y Panamá⁹⁵, cuentan con fondos destinados a este propósito. La principal fuente de dichos fondos son los aportes que las entidades miembros realizan de manera preventiva. Esto es así en todos los fondos de la región, con excepción del caso chileno, donde, dado que no hay una institución o fondo especial, los recursos provienen del Estado. Además de tales aportes, los fondos tienen otras fuentes, principalmente de proveniencia pública.

⁹³ En Bolivia no existe un fondo de seguro de depósitos explícito. Sin embargo, existe el Fondo de Reactivación Financiera (FRF), cuyo objetivo es apoyar los procedimientos de solución de las entidades de intermediación financiera.

⁹⁴ En Costa Rica no existe un sistema explícito de seguro de depósitos. Sin embargo, la banca privada creó uno para los bancos privados que es administrado por la Asociación Bancaria Costarricense.

⁹⁵ En Panamá no hay un fondo general de depósitos pero sí existe un Fondo de Garantías o Fogar, que busca respaldar a las instituciones financieras los créditos que éstas otorguen a la micro, pequeña y mediana empresa en Panamá, facilitando los préstamos a personas naturales y jurídicas que cuenten con proyectos viables y presenten insuficiencia de garantías a juicio de los intermediarios financieros.

En términos generales, hay diversas coincidencias entre los sistemas existentes en la región. Por lo regular, se trata de sistemas explícitos, con cobertura limitada, con membresía obligatoria y con fondeo de recursos *ex ante*, es decir, de manera preventiva frente a situaciones financieras problemáticas. Algunas de las principales diferencias radican en la determinación de las primas que deben pagar las entidades miembros⁹⁶, los montos de las garantías, los términos de la cobertura y los mecanismos de participación para la protección de los depositantes. No obstante, el aspecto central es la existencia de tales fondos que protegen los depósitos de los clientes bancarios en los casos de problemas de solvencia de las entidades, lo que le da mayor estabilidad al sistema financiero.

Por otro lado, en términos de competencia, todos los países de la región, excepto Bolivia, Ecuador⁹⁷, Guatemala y Paraguay⁹⁸, cuentan con una ley de protección y defensa de la competencia. Se trata de normas alusivas a la competencia en la economía en general, plenamente aplicables al sistema financiero. Todas estas normas contienen una prohibición general, de acuerdo con la cual no se permiten los acuerdos, convenios, contratos, prácticas o conductas que restrinjan, limiten o distorsionen la competencia, o que generen tales efectos. Con tal prohibición y en general con la regulación en materia de competencia, se pretende proteger el interés económico general, incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores.

En desarrollo de esa prohibición general, las leyes de promoción de la competencia establecen, de manera enunciativa, prácticas que se consideran restrictivas de la competencia. Generalmente se incluyen cuatro supuestos fácticos:

1. Los acuerdos para fijar, elevar o concertar el precio u otras condiciones de venta o compra de bienes o servicios bajo cualquier forma.
2. Los acuerdos para dividir o asignar porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, vendedores, proveedores, por tipo de productos vendidos, tiempos o espacios determinados o determinables, o por cualquier otro medio.
3. Los acuerdos que fijen o limiten cantidades de producción, estableciendo la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar sino una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios.

⁹⁶ Mientras que en países como Argentina, Colombia, Nicaragua, Perú y Uruguay la prima que deben pagar las entidades se ajusta al riesgo, los demás países de la región cuentan con primas uniformes.

⁹⁷ Ecuador no cuenta con una norma interna que regule la competencia. La Resolución no. 1614 del presidente decreta la normas para la aplicación de la Decisión 608 de la CAN, que contiene las normas para la protección y promoción de la libre competencia en la Comunidad Andina. La autoridad de aplicación de esa decisión es el Ministerio de Industrias y Productividad, y la autoridad investigadora la Subsecretaría de Competencia, que se crea dentro del Ministerio. Mientras la Decisión 608 de la CAN contiene las prohibiciones y regulaciones de la competencia, la resolución establece las normas relativas al proceso administrativo que se puede adelantar cuando ésta se crea vulnerada o afectada.

⁹⁸ El 31 de agosto de 2010 se radicó un proyecto de Ley de Defensa de la Competencia en el Congreso Nacional. El proyecto regula los principales aspectos para la defensa de la competencia, tales como los actos prohibidos y las concentraciones, además de crear y regular todo lo concerniente al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia (Indeco).

4. Los acuerdos para establecer o concertar posturas en procesos de licitaciones, concursos públicos o similares; o para imponer barreras en los mercados o condiciones discriminatorias.

Las situaciones mencionadas se refieren a posibles contratos o conductas entre competidores. No obstante, la regulación en materia de competencia también hace alusión a los posibles casos de obstrucción a la competencia entre no competidores, es decir, a los acuerdos verticales. A este respecto, se suele hacer mención a casos como la imposición de precios u otras condiciones, que un distribuidor o minorista debe observar al momento de proveer bienes o servicios a compradores; o la concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado, entre otros.

En todo caso, el análisis de la vulneración a las normas de competencia se realiza en el contexto en que se presenta el acuerdo o conducta y conforme a los efectos reales o potenciales que se generen. En este sentido, las leyes al respecto hacen las aclaraciones pertinentes aduciendo que, por ejemplo, cuando la conducta o el acuerdo genere mayor eficiencia en la economía o beneficios considerables para los consumidores, se entiende que no vulnera la competencia, por lo cual no es objeto de sanción alguna.

Adicionalmente, las leyes de la región en esta materia hacen referencia a las concentraciones económicas, las colusiones, la competencia desleal, el abuso de la posición dominante, los monopolios y los oligopolios. En la medida en que se trata de normas fundamentales para la protección del orden económico nacional e internacional, el amparo a la competencia con frecuencia es incluido en las constituciones nacionales, como ocurre, por ejemplo, en Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Venezuela⁹⁹.

La regulación en esta materia se encuentra en cabeza de las entidades administrativas encargadas de la defensa de la competencia y aplicación de las respectivas leyes¹⁰⁰, sin perjuicio de las acciones judiciales que se pueden adelantar en dichos casos. Estas autoridades no solamente se encargan de sancionar a quienes vulneran las normas de competencia, sino que también tienen facultades de supervisión previa, como conceder autorizaciones para las concentraciones económicas o para estudiar la publicidad financiera y verificar que no genere competencia desleal.

⁹⁹ Arts. 42-43 de la Constitución argentina; arts. 88 y 333 de la Constitución colombiana; art. 110 de la Constitución de El Salvador; art. 130 de la Constitución de Guatemala; arts. 290 y 293 de la Constitución de Panamá; art. 61 de la Constitución peruana; arts. 113 y 299 de la Constitución venezolana.

¹⁰⁰ En Argentina, el Tribunal de Defensa de la Competencia; en Chile, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Fiscalía Nacional Económica; en Colombia, la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Industria y Comercio; en Costa Rica, la Superintendencia General de Entidades Financieras; en Ecuador, el Ministerio de Industrias y Productividad y la autoridad investigadora de la Subsecretaría de Competencia; en El Salvador, la Superintendencia de la Competencia; en Honduras, la Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia; en Nicaragua, el Instituto Nacional de Promoción de la Competencia (Procompetencia); en Panamá, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia; en Perú, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi; en República Dominicana, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Procompetencia); y en Uruguay, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

En términos generales, en la región hay cierta uniformidad en la regulación en materia de estabilidad y competencia. Si bien algunos países cuentan con mayor normatividad al respecto, todos los de la región tienen un marco regulatorio que contiene normas básicas en pro de la estabilidad del sistema.

3.6 Protección *ex post*

Como ya se había mencionado, la protección denominada *ex post* hace referencia a las vías con las que cuentan los usuarios de servicios financieros para obtener protección y resarcimiento cuando han sufrido algún perjuicio a causa de una entidad financiera. Hay fundamentalmente tres vías genéricas a las que los consumidores financieros pueden acudir: la judicial, la administrativa y los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

3.6.1 Protección en la vía judicial

En toda la región, las puertas de los tribunales se mantienen abiertas para la resolución de los conflictos derivados de una relación de consumo o cualquier tipo de controversia entre las entidades financieras y sus usuarios. La legitimidad que se les otorga a distintos agentes de dichas relaciones varía, teniendo en cuenta que en múltiples ocasiones puede haber intereses colectivos conjuntos o difusos afectados¹⁰¹, por lo cual en muchos casos es posible acudir a acciones de tipo colectivo.

Así, la acción le corresponde al consumidor o usuario directamente y en los casos determinados legalmente, a las asociaciones de consumidores autorizadas, la autoridad de aplicación y el ministerio público, de acuerdo con cada estructura estatal. La actuación de las asociaciones de consumidores puede darse particularmente cuando hay de por medio intereses colectivos o difusos, o cuando el consumidor le otorga poder de representación a la misma. Por ejemplo, en Argentina las asociaciones legalmente constituidas pueden actuar como litisconsortes de cualquiera de los demás legitimados en los casos de incidencia colectiva, previa evaluación del juez¹⁰². Ligado a lo anterior y dada la naturaleza colectiva de los procesos en mención, la sentencia resultado de los mismos hace tránsito a cosa juzgada para el demandado y todos los consumidores o usuarios que se encuentren en condiciones similares. Lo anterior, sin perjuicio de que éstos puedan manifestar su voluntad en contrario antes de la promulgación de la sentencia¹⁰³.

Dada la posible incidencia colectiva de las actuaciones que afecten a los consumidores, varios ordenamientos de la región contemplan en sus constituciones la posibilidad de acudir a acciones especiales cuando se afecten los intereses de la comunidad. Algunos de tales países son Argentina, donde los consumidores pueden

¹⁰¹ Se entiende por intereses colectivos los que se encuentran en cabeza de un grupo determinado de personas que se encuentran en condiciones similares. Los intereses difusos son aquellos que están en cabeza de un grupo de personas no determinado.

¹⁰² Art. 52 de la Ley 24.240 de 1993. Ley de Defensa del Consumidor. Ocurre de manera muy similar en otros países como Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Paraguay.

¹⁰³ *Ibid.*, art. 54.

acudir a la acción de amparo; y Colombia, donde los consumidores pueden presentar de manera colectiva acciones populares¹⁰⁴.

Así también, en algunos ordenamientos se busca darles condiciones con cierta preferencia a los procesos en los que los consumidores se ven afectados, para mantener un equilibrio entre las partes. Para ello se adoptan medidas particulares, tendientes a facilitar el desarrollo de los procesos. En Chile, por ejemplo, no se exige la presencia de un abogado habilitado, de manera que, en general, los consumidores pueden comparecer personalmente¹⁰⁵. Y para que el proceso se haga de manera expedita, en Costa Rica los consumidores pueden acudir ante los órganos judiciales para exigir el cumplimiento de sus derechos a través de un procedimiento sumario¹⁰⁶. Así mismo, la ley sobre protección al consumidor y defensa de la competencia de Panamá crea varios juzgados, que deben conocer privativamente las reclamaciones individuales o colectivas promovidas de acuerdo con ella¹⁰⁷, buscando mayor eficacia en los procesos judiciales.

La vía judicial se encuentra disponible, naturalmente, no sólo para obtener seguridad a partir de las normas en materia de protección al consumidor, sino también con base en las de competencia, publicidad, cláusulas abusivas y cualquier otra normativa relacionada con los consumidores. Por ejemplo, la ley argentina reconoce que quienes se vean damnificados por las infracciones a las normas de protección de la competencia pueden ejercer la acción de resarcimiento de daños y perjuicios conforme a las normas del derecho común ante el juez competente¹⁰⁸. De igual manera, en Costa Rica los agentes económicos que se vean afectados por las conductas de competencia desleal pueden acudir a instancias judiciales¹⁰⁹, y cuando, luego de un proceso administrativo ante la comisión de mejora regulatoria, se incumpla una resolución, se puede iniciar el proceso ejecutivo por la vía judicial, pudiendo la comisión constituir el título ejecutivo mediante la certificación de la deuda¹¹⁰. Algo similar ocurre en Panamá, donde cualquier persona puede impugnar una concentración económica ejercitando la correspondiente acción ante los tribunales competentes, que se tramita mediante el proceso sumario contemplado en la ley de protección al consumidor y defensa de la competencia¹¹¹.

Los consumidores también pueden acudir a instancias judiciales en caso de vulneración de las normas en materia de publicidad. En este sentido, en Chile¹¹² y Uruguay¹¹³, por ejemplo, cuando se inician procesos por publicidad falsa, el tribunal

¹⁰⁴ Ver art. 43 de la Constitución argentina; y art. 88 de la Constitución colombiana.

¹⁰⁵ Art. 50 de la Ley 19496 de 1997. Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores.

¹⁰⁶ Art. 46 de la Ley 7472 de 1994. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

¹⁰⁷ Art. 124 de la Ley 45 de 2007. Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición.

¹⁰⁸ Art. 51 de la Ley 25156 de 1999. Ley de Defensa de la Competencia.

¹⁰⁹ Art. 17 de la Ley 7472 de 1994. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

¹¹⁰ *Ibíd.*, art. 28.

¹¹¹ Art. 26 de la Ley 45 de 2007. Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición.

¹¹² Art. 31 de la Ley 19.496 de 1997. Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores.

¹¹³ Art. 51 de la Ley 17250 de Defensa del Consumidor.

competente de oficio o a petición de parte puede ordenar la suspensión de la publicidad cuando la gravedad del caso lo amerite, además de exigir que se haga la corrección que se requiera al comprobar la existencia de la publicidad falsa.

Finalmente y como se había mencionado antes, los usuarios también pueden acudir a la vía judicial cuando las entidades incluyan en los contratos cláusulas abusivas. La ley uruguaya reconoce expresamente que la inclusión de cláusulas abusivas habilita a los consumidores para pedir su nulidad y el juez puede integrar el contrato. Si luego de ello el juez considera que el contrato carece de causa, puede declarar la nulidad del mismo¹¹⁴. Lo mismo ocurre en los demás países de la región, en los que los consumidores tienen la posibilidad de solicitar por vía judicial la nulidad de las cláusulas abusivas de los contratos de adhesión. Esto sin perjuicio de las cláusulas que se consideran nulas de pleno derecho o de las facultades de esta naturaleza de las autoridades administrativas, como se mencionó en el acápite referido a las cláusulas abusivas.

Finalmente, también es claro que los consumidores pueden acudir a instancias judiciales cuando, luego de haber acudido a las entidades administrativas y habiendo obtenido decisión favorable, la entidad condenada no haya cumplido con lo ordenado. Esto no solamente es cierto para los casos de resoluciones provenientes de las entidades administrativas, sino también de las decisiones o los acuerdos adoptados en la vía de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Así es reconocido de manera expresa en Costa Rica, como ya se mencionó, y en México¹¹⁵, sin perjuicio de la posibilidad existente en los demás países, siempre y cuando se cuente con un título ejecutivo válido.

Típicamente, las sanciones aplicables se refieren a multas, que deben ser aplicadas y graduadas de acuerdo con diferentes criterios, como la afectación al consumidor y la voluntad de la entidad en el proceso, entre otros. En todo caso, como lo aclara de manera expresa la normativa uruguaya, en general el incumplimiento del proveedor, si no media causa extraña no imputable, faculta al consumidor, a su elección, a exigir el cumplimiento forzado del contrato, si es posible, aceptar otro producto o servicio o la reparación por equivalente, o a resolver el contrato con derecho a la restitución de lo pagado o rescindirlo, según corresponda. Esto, sumado al pago de daños y perjuicios a que haya lugar, sin olvidar que el proveedor solamente es responsable de los que sean consecuencia inmediata y directa del hecho ilícito¹¹⁶.

El campo de la resolución de controversias ante las autoridades judiciales en la región siempre está disponible para que los consumidores obtengan protección de sus derechos e intereses, siempre y cuando los asista una justa causa y cumplan con las normas procesales aplicables. El espectro de causas para acudir a esta instancia no está cerrado y se aplicará de acuerdo con el caso concreto, manteniendo siempre vigente el derecho al acceso a la justicia, no solamente en términos estrictos sino en

¹¹⁴ *Ibíd.*, art. 31.

¹¹⁵ Si habiendo realizado la audiencia de conciliación las partes no alcanzan un acuerdo, pueden acudir por la vía judicial a un proceso ordinario. En caso de que en un proceso arbitral con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios Financieros haya una condena contra una institución financiera y ésta no cumpla en el plazo debido, el expediente se remite al juez competente para proceder a la ejecución. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, arts. 68 y 81.

¹¹⁶ Arts. 32, 33 y 36 de la Ley 17250 de Defensa del Consumidor.

cuanto al debido proceso y a obtener una decisión final de acuerdo con la normatividad aplicable.

3.6.2 Protección en la vía administrativa

Con el objetivo de garantizar la protección a los derechos e intereses de los consumidores de manera efectiva y expedita, todos los ordenamientos nacionales de la región contemplan mecanismos administrativos para tal efecto. Para ello, las leyes de cada país les otorgan facultades de investigación y sanción a las entidades administrativas encargadas de la supervisión de las entidades financieras o de competencia, cuando la controversia se relaciona con ésta.

Los procesos administrativos en materia de protección al consumidor pueden ser iniciados, naturalmente, por denuncia de los consumidores y adicionalmente, en determinados casos, por las asociaciones de consumidores o de oficio por las mismas entidades administrativas de supervisión¹¹⁷. Dichas entidades tienen facultades para adelantar las investigaciones de las presuntas conductas contrarias a las normas de protección al consumidor, además de imponer las sanciones a que haya lugar. Dichas sanciones normalmente son de tipo pecuniario, sin perjuicio de las aplicables en instancias civiles o penales, y se aplican de acuerdo con los criterios establecidos por la normatividad vigente. Algunos de los criterios utilizados, como a modo de ejemplo los enuncia la ley salvadoreña, son el tamaño de la empresa, la afectación a los derechos del consumidor, el grado de intencionalidad del infractor, el grado de participación en la acción u omisión y la reincidencia, entre otros¹¹⁸.

En varios casos, las leyes aclaran que para poder acudir a las entidades administrativas de control, los consumidores deben, primero, presentar su queja o reclamación ante la respectiva entidad. Si la entidad no responde en el término legal o si la respuesta es insatisfactoria, el usuario puede acudir al organismo de supervisión. Es decir, recurrir a la propia institución financiera es, en algunos casos, un prerrequisito para que el organismo administrativo inicie el proceso de la misma naturaleza. Algunos de los ordenamientos que contienen dicha exigencia son Bolivia¹¹⁹, Honduras¹²⁰, Panamá¹²¹ y República Dominicana¹²².

¹¹⁷ Ejemplos: Ley 24.240 de 1993. Ley de Defensa del Consumidor, arts. 45-47 de Argentina; Ley 8.078 de 1990. Ley sobre Protección al Consumidor, arts. 81-82 de Brasil; Ley 7558 de 1995. Ley Orgánica del Banco Central y Ley 7472 de 1994. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, art. 36 y arts. 152-155 de Costa Rica; y Decreto Legislativo 716 de 2000. Ley de Protección al Consumidor, art. 38 de Perú.

¹¹⁸ Art. 49 del Decreto 776 de 2005. Ley de Protección al Consumidor.

¹¹⁹ Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Recopilación de normas para bancos y entidades financieras. Título XI: Servicios a clientes y usuarios. Reglamento para la atención del cliente y usuario.

¹²⁰ Comisión Nacional de Bancos y Seguros. Resolución 223/26-01-2010. Normas para el fortalecimiento de la transparencia, la cultura financiera y atención al usuario financiero en las instituciones supervisadas, art. 21.

¹²¹ Decreto Ejecutivo 52 de 2008. Que adopta el texto único del Decreto Ley 9 del 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 del 22 de febrero de 2008. Título V: Cliente bancario, art. 211.

¹²² Administración Monetaria y Financiera. Junta Monetaria. Décima Resolución del 19 de enero de 2006. Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros, art. 16.

En el desarrollo de los procesos administrativos, las partes pueden resolver la controversia acudiendo a alguno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos contemplados en la normatividad nacional. Incluso algunas regulaciones como la argentina¹²³, la chilena¹²⁴, la mexicana¹²⁵, la panameña¹²⁶ y la venezolana¹²⁷, instan de manera expresa a las partes a llegar a acuerdos mediante dichos medios y contemplan tal solución como una de las formas de terminación de los procesos administrativos.

Para la resolución de las controversias surgidas entre las entidades y los consumidores en el campo administrativo, nuevamente resalta la importancia de la transparencia de la información por parte de las instituciones financieras con las autoridades de supervisión. Solamente si éstas tienen acceso a la información necesaria de manera transparente, pueden tomar decisiones adecuadas y acordes con la situación real. Por eso los organismos de supervisión tienen especiales facultades de investigación y acceso a la información de la entidad e incluso de inspección, como ocurre, por ejemplo, en Bolivia¹²⁸.

Los procedimientos contemplados en las leyes de cada uno de los países de la región contienen las normas procedimentales aplicables, incluyendo cada una de las etapas que se deben seguir, los términos de las mismas y las obligaciones procesales de las partes. Cuando se trata de mecanismos ante dichos organismos, las resoluciones o decisiones que éstos dicten son de obligatorio cumplimiento, lo cual permite mayor seguridad jurídica. Algo diferente ocurre en el caso de figuras que la ley les ordena a las entidades tener, como el defensor del cliente existente en Colombia y Ecuador. No se puede perder de vista que, en todo caso, se trata de instancias totalmente diferentes e independientes de la posibilidad de acudir a las autoridades de supervisión¹²⁹, que serán analizadas más adelante.

Las decisiones adoptadas por los organismos de supervisión pueden ser objeto de recursos, como actos administrativos que constituyen. Así lo reconocen expresamente las normativas de Argentina, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Lo anterior no indica que en los demás países este tipo de decisiones no puedan ser objeto de recursos o de discusión en la vía judicial, mediante las ramas de lo contencioso administrativo. Para los casos mencionados, mientras en Argentina los actos que impongan sanciones tienen recursos en el campo de lo contencioso administrativo federal¹³⁰, los demás ordenamientos contemplan otros mecanismos aún en fase administrativa. En Guatemala, por ejemplo, procede el recurso de apelación ante la Junta Monetaria¹³¹, mientras que en Nicaragua opera el recurso de

¹²³ Ley 24240 de 1993. Ley de Defensa del Consumidor, art. 46.

¹²⁴ Ley 19496 de 1997. Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, art. 58.

¹²⁵ Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, art. 50 bis.

¹²⁶ Superintendencia de Bancos. Acuerdo 001-2008 sobre el Sistema de Atención de Reclamos en las Entidades Bancarias, art. 14.

¹²⁷ Decreto 6092 del 27 de mayo de 2008. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios, art. 121.

¹²⁸ Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras. Título IX: Control y supervisión.

¹²⁹ Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, tít. XIV, cap. V, art. 14.

¹³⁰ Ley 24240 de 1993. Ley de Defensa del Consumidor, art. 45.

¹³¹ Sin embargo, sólo se admite el recurso de reposición cuando se contrarían disposiciones legales expresas, tales decisiones son apelables ante el consejo directivo de la Superintendencia. Las

reposición¹³², en Panamá el recurso de apelación ante el Administrador de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia¹³³ y en Venezuela el recurso jerárquico ante el Ministro con competencia en materia de Industrias Ligeras y Comercio, que a su vez, admite el recurso contencioso administrativo ante la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia¹³⁴.

Sumado a lo anterior, la normatividad peruana aclara que las resoluciones que ordenen medidas correctivas a favor del consumidor también constituyen títulos de ejecución que les permiten a los consumidores iniciar los procesos de ejecución correspondientes¹³⁵.

Las entidades con facultades sancionatorias tienen la responsabilidad de mantener un registro con todas las resoluciones de este tipo. Dicho deber hace parte también de la importancia de preservar la transparencia en la información en todo el sistema. Es así como tales organismos de supervisión pueden desarrollar adecuadamente sus funciones, conociendo si las entidades han sido sancionadas o no previamente y los fundamentos de tales sanciones.

Toda la normatividad relativa a los procesos administrativos que se pueden adelantar en defensa de la protección a los usuarios de servicios financieros, es fundamental para una adecuada protección. En la medida en que los mecanismos administrativos que se adopten sean eficientes, los conflictos entre las entidades y los consumidores podrán ser resueltos con mayor rapidez, y se evitará acudir a instancias judiciales.

3.6.3 Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos se han ido aplicando y utilizando cada vez con mayor regularidad. Suponen algunas ventajas frente a otras formas de resolver los conflictos jurídicos, en la medida en que pueden ser mucho más rápidos e implicar menores costos para las partes. Por eso mismo, los ordenamientos de la región reconocen concretamente el arbitraje, la conciliación y en algunos países la mediación y la amigable composición, como posibles vías para resolver los conflictos existentes entre las instituciones financieras y los consumidores.

Todos los países de la región, a excepción de Bolivia, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, hacen expresa alusión a este tipo de mecanismos como una de las posibilidades por adoptar, en los casos de las relaciones con los consumidores financieros y las entidades del mismo tipo. No obstante, a pesar de que los países mencionados no hacen expresa referencia a estos mecanismos en el tema

resoluciones en materia de intervención o liquidación forzosa de bancos u otras instituciones financieras no son susceptibles de ningún recurso administrativo (Decreto 19-2002). Ley de Bancos y Grupos Financieros, art. 104 y Decreto 18-2002. Ley de Supervisión Financiera, art. 20.

¹³² Ley 316. Ley de la Superintendencia de Bancos y de otras Instituciones Financieras, art. 20.

¹³³ Ley 45 de 2007. Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición, art. 122.

¹³⁴ Decreto 6092 del 27 de mayo de 2008. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios, art. 123.

¹³⁵ Decreto Legislativo 716 de 2000. Ley de Protección al Consumidor, art. 43.

objeto de estudio, sí cuentan con éstos mismos, de modo que esa puerta no está cerrada para los consumidores financieros de ellos¹³⁶.

Cada uno de los ordenamientos contiene las normas aplicables a los distintos mecanismos, delimitando los aspectos que se pueden someter a éstos, cuidando que se trate de derechos sobre los cuales las partes tengan capacidad de disposición y decisión. Es posible acudir a este tipo de vías de resolución de conflictos cuando hay intereses colectivos involucrados, pero se deben seguir determinadas normas. En Argentina se aclara expresamente que cuando haya casos de incidencia colectiva, se puede acudir a la conciliación y a la transacción, pero debe haber visto previo del Ministerio Público Fiscal, para que éste se pronuncie respecto de la adecuada consideración de los intereses de los consumidores afectados. En estos casos, adicionalmente, los consumidores que se quieran apartar de la solución general adoptada deben tener la debida oportunidad para ello¹³⁷.

En El Salvador, por otro lado, el cumplimiento del arreglo alcanzado en la mediación o conciliación entre el proveedor y el consumidor excluye la responsabilidad administrativa del primero, si se trata de intereses individuales; pero si hay intereses colectivos o difusos en juego, se seguirá el procedimiento sancionatorio ordinario. Es decir, no se da fin al mismo a través de las vías alternativas¹³⁸. De manera similar, en Perú la Comisión de Protección al Consumidor puede continuar con el procedimiento de oficio si identifica que se pueden estar afectando derechos de terceras personas¹³⁹.

Las normas procedimentales se encuentran contempladas en la respectiva normatividad de cada uno de los países de la región. Independientemente de la forma como se desarrollan los procesos en cada Estado, el principal aspecto por resaltar es la existencia de este tipo de mecanismos, que en muchos casos puede llevar a una solución de manera expedita y eficaz, evitando los costos y tiempos que en muchos casos exigen los procesos judiciales. La seguridad jurídica tampoco es un tema que deba preocupar, pues se reconoce que la decisión o acuerdo a la que se llegue a través de los MASC está soportada por su reconocimiento como título ejecutivo. Como lo establecen de manera expresa gran parte de las normas en este sentido, el incumplimiento del laudo arbitral o el acuerdo alcanzado mediante la conciliación o mediación, le da la posibilidad a las partes de acudir a instancias judiciales para exigir su ejecución. Adicionalmente, algunas normativas consideran el incumplimiento de esas decisiones como la vulneración a las respectivas leyes de protección a los consumidores, de manera que se puede iniciar contra las entidades un proceso administrativo, de acuerdo con las leyes correspondientes¹⁴⁰.

¹³⁶ Bolivia, Ley 1770 de 1997 de Arbitraje y Conciliación; Guatemala, Decreto 67-95. Ley de Arbitraje; Paraguay, Código Procesal Civil, Libro V: Proceso Arbitral, Reglamento de Arbitraje y Reglamento de Mediación, ambos aprobados por Acta N.º 2 del Consejo Directivo el 20 de agosto de 1997 de la Cámara y Bolsa de Comercio; y Uruguay, Estatutos del Centro de Conciliación y Arbitraje, Corte de Arbitraje Internacional para el Mercosur de la Bolsa de Comercio de Uruguay, Reglamento de Arbitraje y Reglamento de Conciliación del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Bolsa de Comercio de Uruguay.

¹³⁷ Ley 24240 de 1993. Ley de Defensa del Consumidor, art.54.

¹³⁸ Decreto 776 de 2005. Ley de Protección al Consumidor, art. 52.

¹³⁹ Comisión de Protección al Consumidor. Lineamientos 2006 de la Comisión de Protección al Consumidor sobre Protección al Consumidor, art. 5.5.4.

¹⁴⁰ En Perú, el Decreto Legislativo 716 de 2000. Ley de Protección al Consumidor, art. 38 y Comisión de Protección al Consumidor. Lineamientos 2006 de la Comisión de Protección al Consumidor sobre

Las normativas aclaran que las partes en cualquier momento pueden acudir a los MASC y dar por terminada su controversia. Incluso en muchos casos, al iniciar el procedimiento administrativo ante la entidad correspondiente, ante el defensor del consumidor si lo hay o ante instancias judiciales, se cita a las partes a una audiencia de conciliación para intentar llegar a un acuerdo. En Costa Rica, por ejemplo, luego de contestada la demanda, el juez debe realizar una conciliación para procurar que las partes lleguen a un acuerdo y si ello no es posible, se continúa el proceso¹⁴¹. Lo mismo ocurre en dicho país en instancias administrativas. Antes del inicio formal del procedimiento ante la Comisión Nacional del Consumidor y cuando se trate de intereses puramente patrimoniales, la unidad técnica de apoyo de la Comisión debe convocar a una audiencia de conciliación a las partes en conflicto¹⁴². En casos determinados, la misma entidad administrativa o el defensor del consumidor o cliente pueden actuar como conciliadores o árbitros, conforme a las normas aplicables. Así ocurre en países como Colombia¹⁴³, México¹⁴⁴, Panamá¹⁴⁵ y Venezuela¹⁴⁶.

El inicio de estos mecanismos, dada su naturaleza, está en cabeza de las partes, generalmente de la afectada, que es quien convoca a la otra. No obstante, es importante resaltar el caso panameño, en el que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y las asociaciones de consumidores organizadas están legitimadas para iniciar como parte o coadyuvar en defensa de los derechos de los consumidores, en el procedimiento de conciliación administrativa¹⁴⁷. Así se abre la posibilidad de que haya mayor participación de los interesados en el sector, lo que resulta importante sobre todo en casos de incidencia colectiva.

Como ya se mencionó, en cada uno de los países de la región hay leyes que regulan los MASC de acuerdo con las particularidades de cada uno. Se trata de normas que se aplican a todas las controversias que se pueden someter a estos mecanismos. Sin embargo, vale la pena resaltar los casos argentino y salvadoreño, en la medida en que cuentan con herramientas particulares de MASC para efectos de las relaciones de consumo y las relaciones entre los consumidores y las entidades. En Argentina, las partes pueden acudir a la conciliación, y adicionalmente existe el Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo, especial para tales temas. En El Salvador, la Ley de Protección al Consumidor regula todo el tema de Masc, de manera que aclara que en materia de

Protección al Consumidor, art. 5.5.4; y en Venezuela, Decreto 6092 del 27 de mayo de 2008. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios, art. 114.

¹⁴¹ Ley 7472 de 1994. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, art. 46.

¹⁴² *Ibid.*, art. 55.

¹⁴³ Los defensores del consumidor financiero pueden actuar como conciliadores, de acuerdo con las normas al respecto. Decreto 2281 de 2010. Por el cual se reglamenta la Defensoría del Consumidor Financiero, art. 5.11.

¹⁴⁴ La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios Financieros tiene la facultad de actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, art. 60.

¹⁴⁵ La Superintendencia de Bancos tiene la competencia para arbitrar cuando las partes así lo decidan. Decreto Ejecutivo 52 de 2008, que adopta el texto único del Decreto Ley 9 del 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 del 22 de febrero de 2008. Título V: Cliente bancario, art. 212.

¹⁴⁶ El Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, de oficio o a solicitud del denunciante, puede practicar conciliaciones con el denunciante y el denunciado. Decreto 6092 del 27 de mayo de 2008. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios, art. 114.

¹⁴⁷ Ley 45 de 2007. Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición, art. 82.

arbitraje, la Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje solamente se aplica de forma supletoria¹⁴⁸.

Cada uno de los países de la región tiene sus particularidades. Lo importante es que estos mecanismos sirven como vía rápida y eficiente para lograr la resolución de las controversias entre las entidades y los consumidores. Son una buena alternativa a los procesos judiciales, que exigen mayores costos y tiempos mucho más largos.

3.7 Supervisión estatal

El sistema financiero, y todas las entidades que lo integran en los países de la región, está supervisado por una entidad administrativa, además del control que entes como el banco central u otros ejercen en materias particulares. En algunos casos puede haber otra autoridad de aplicación de la respectiva ley de protección al consumidor, con competencia en materia de servicios financieros o sin ella. Por ejemplo, en Argentina, si bien la autoridad de aplicación de la ley de defensa del consumidor es la Secretaría de Comercio Interior, que depende del Ministerio de Economía y Producción, además de los gobiernos locales, en relación con los contratos bancarios y las actividades de las entidades sometidas a la Ley de Entidades Financieras, la regulación está a cargo del Banco Central. Por lo tanto, es éste el competente para realizar la vigilancia y control de cumplimiento de la Ley de Defensa del Consumidor por parte de las entidades financieras¹⁴⁹.

En gran parte de los casos, incluyendo Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, el control del cumplimiento de las normas de protección a los consumidores financieros está en cabeza de la entidad administrativa encargada de la vigilancia general de las entidades financieras. En la mayoría de los casos se trata de una superintendencia, con amplias facultades para vigilar y controlar las instituciones financieras, que cuida la estabilidad, solvencia y liquidez del sistema en su conjunto. Para ello, se le reconocen facultades preventivas, correctivas y sancionatorias. Así, típicamente tiene como funciones, entre otras, las siguientes:

- Solicitar a las entidades la información que considere necesaria en desarrollo de sus facultades.
- Realizar inspecciones a las instituciones financieras.
- Promover y proponer regulación en el ámbito de su competencia.
- Asesorar a la rama ejecutiva en la materia.
- Vigilar que solamente operen en el sistema entidades con autorización para ello.
- Vigilar que la información de las entidades cumpla con los criterios de transparencia.
- Autorizar y vigilar las concentraciones económicas.

¹⁴⁸ Decreto 776 de 2005. Ley de Protección al Consumidor, art. 119.

¹⁴⁹ Esteban Laguigue. El abuso en la contratación bancaria y la protección de la ley de defensa del consumidor. En Guillermo Tinti (coord.). *El abuso en los contratos*. Buenos Aires: Editorial Ábaco, 2002.

- Imponer las sanciones correspondientes de acuerdo con la normatividad aplicable.
- Atender y tramitar las quejas y reclamos de los consumidores financieros.
- Mantener registros de las sanciones impuestas.

En Chile y El Salvador el control del cumplimiento de las normas de protección a los consumidores está estructurado de manera diferente. Los ordenamientos han creado un sistema de protección al consumidor con todas las normas pertinentes, los procedimientos aplicables y las autoridades o instancias encargadas de aplicarlas. En El Salvador, por ejemplo, el sistema está compuesto por la Defensoría del Consumidor, dependencias del órgano ejecutivo y demás instituciones estatales a las que les corresponda velar sectorialmente por los derechos de los consumidores o vigilar a las empresas que operan con el público. La defensoría es la encargada de la aplicación de la Ley de Protección al Consumidor, además de coordinar con las demás entidades el cumplimiento de la misma. También debe coordinar el Sistema Nacional de Protección al Consumidor y presentarle propuestas a la rama ejecutiva relacionadas con sus funciones¹⁵⁰. El Servicio Nacional del Consumidor de Chile, por su parte, es público descentralizado y desconcentrado territorialmente, sujeto a la vigilancia del presidente de la república, a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción¹⁵¹.

Como en el caso chileno, las respectivas autoridades administrativas de supervisión de las entidades financieras se encuentran adscritas o adjuntas a los respectivos ministerios de economía o de hacienda, según la denominación otorgada en cada país. Es decir, en términos generales, se trata de entidades pertenecientes a la rama ejecutiva, o vigiladas por la misma, a pesar de que en muchos casos cuentan con personería jurídica e independencia¹⁵². Algunos de los aspectos particulares del sector, especialmente cuando hay relación estrecha con temas monetarios, de usura o de liquidez, pueden ser vigilados también por el respectivo banco central. Así ocurre, a modo de ejemplo, en Bolivia¹⁵³, República Dominicana¹⁵⁴ y Uruguay¹⁵⁵.

En Paraguay¹⁵⁶ y Uruguay¹⁵⁷, por su parte, son los correspondientes ministerios y sus dependencias los encargados directamente de la aplicación de las respectivas leyes de defensa de los consumidores.

¹⁵⁰ Decreto 776 de 2005. Ley de Protección al Consumidor, arts. 57, 151.

¹⁵¹ Ley 19496 de 1997. Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, arts. 57 y ss.

¹⁵² Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Bancos y Seguros de Ecuador, Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras de Nicaragua y Superintendencia de Bancos de República Dominicana.

¹⁵³ Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Recopilación de normas para bancos y entidades financieras. Título XI: Servicios a clientes y usuarios.

¹⁵⁴ Administración Monetaria y Financiera. Junta Monetaria. Décima Resolución de fecha 19 de enero de 2006. Reglamento de protección al usuario de los servicios financieros.

¹⁵⁵ Ley 18212 de Usura, art. 24.

¹⁵⁶ A escala nacional, la entidad encargada de aplicar la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario es el Ministerio de Industria y Comercio y localmente las municipalidades. Ley 1334 de 1998. Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario, art. 40.

¹⁵⁷ La protección a los consumidores es función del Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Comercio y la Dirección del Área de Defensa del Consumidor. Ley 17250 de Defensa del Consumidor, arts. 40-41.

Otros países como México, Perú y Venezuela delegan la competencia de supervisión de las normas de protección al consumidor en los organismos especializados en dicho tema. Particularmente en México, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) es un organismo público descentralizado, encargado de la protección y defensa de los intereses de los usuarios de servicios financieros en concreto. Como auxiliar de Condusef, funciona el Consejo Consultivo Nacional para la Protección de los Intereses de los Usuarios, además de los consejos consultivos regionales, estatales o locales¹⁵⁸. En Perú, la Comisión de Defensa del Consumidor y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi)¹⁵⁹ son los encargados de la protección a los consumidores. Finalmente, en Venezuela se encuentra en manos del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios y del Ministro del Poder Popular con competencia en materia de Industrias Ligeras y Comercio¹⁶⁰.

Así mismo, en algunos países las autoridades específicas de protección a los consumidores se complementan con las funciones de otras autoridades como ocurre, por ejemplo, en Costa Rica, donde además de la Superintendencia General de Entidades Financieras también funcionan la Comisión Nacional del Consumidor, la Comisión de Mejora Regulatoria y la Comisión para Promover la Competencia. Las tres autoridades tienen competencias específicas que permiten mayor protección a los consumidores, facilitando permitiendo la competencia en el sistema y manteniendo una regulación con trámites y procedimientos eficientes¹⁶¹.

La estructura del sistema de control de las normas de protección a los consumidores financieros varía a lo largo de los países de la región. No obstante, las facultades y funciones son similares, siempre buscando un equilibrio en la regulación y funcionamiento del mismo.

3.8 Autorregulación

La regulación en materia de servicios financieros, particularmente sobre protección a los usuarios de los mismos, es fundamental para el buen funcionamiento del sistema. Distintos aspectos son objeto de regulación por parte del Estado, dada la importancia social del orden económico y la intermediación financiera. No obstante, teniendo en cuenta el dinamismo y la complejidad propios del sistema financiero, la activa participación de las entidades de intermediación financiera adquiere un papel muy relevante. Dichas instituciones, que están a diario en el sistema, son, en muchos casos, las que mejor pueden identificar las necesidades y exigencias del mismo. En tal

¹⁵⁸ Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, arts. 4 y 32.

¹⁵⁹ Decreto Legislativo 716 de 2000. Ley de Protección al Consumidor, arts. 39-40.

¹⁶⁰ Decreto 6092 del 27 de mayo de 2008. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios, arts. 18 y 99.

¹⁶¹ Ley 7472 de 1994. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Arts. 18, 20, 47 y 53.

sentido, la autorregulación es un complemento importante, teniendo en cuenta que la industria conoce muy bien el mercado y tiene el conocimiento técnico necesario¹⁶².

Adicionalmente, los mecanismos de autorregulación tienen una mayor facilidad para adaptarse a los cambios que se dan en el sistema. Por eso hay quienes aseguran que la autorregulación ha adquirido mayor fuerza en parte por la lentitud de respuesta en el sistema formal. En algunos casos puede resultar más efectiva que la regulación estatal. Esto sucede especialmente si se tienen en cuenta las dificultades para el supervisor formal de estar al día con todos los avances y nuevos servicios en el sistema. Por eso “la idea es que la ley mantiene ciertos estándares generales y es el mismo mercado quien va a generar sus propios estándares de autosupervisión o autorregulación de manera específica para cada uno de los nichos de mercado”¹⁶³.

Entonces, y antes de proseguir, es importante aclarar que se entiende por autorregulación “la manifestación social de la adopción, a partir del respeto de los intereses generales, de parámetros y reglas dentro de un sistema, organización o actividad con el propósito de ordenar las actuaciones y comportamientos propendiendo por el bien común”¹⁶⁴. No obstante, de tal concepto se derivan dos acepciones: la primera de ellas, se puede denominar autorregulación propiamente dicha, es decir, proveniente de la voluntad de las mismas entidades financieras; y la segunda, autorregulación “regulada”, que está motivada u ordenada por el Estado¹⁶⁵.

Para tener buenos modelos de autorregulación y sacar provecho de la flexibilidad, agilidad y eficiencia que proporcionan, es clave mantener adecuada comunicación con el Estado, y buenos esquemas de gobierno corporativo. Esto con el fin de manejar los riesgos frente a los posibles conflictos de interés cuando los mismos actores son quienes participan en la elaboración de las normas. También porque si el modelo no es bien manejado, se corre el riesgo de que haya sobrerregulación en el mercado¹⁶⁶. Sin embargo, si se diseñan y manejan adecuadamente los modelos de autorregulación, las ventajas obtenidas son mayores a las desventajas o posibles riesgos.

Finalmente, tampoco se puede olvidar que la autorregulación es diferente a la autosupervisión. La primera busca “el establecimiento de reglas propias por parte de los mercados, para conservar su buen funcionamiento organizado; en tanto que la autosupervisión se entiende como la facultad de los mercados para disciplinar a sus miembros respecto de sus propias reglas de juego, con el objeto de conservar su buen funcionamiento organizado”¹⁶⁷. Por lo tanto, no necesariamente los países que cuentan con autorregulación tienen sistemas de autosupervisión.

¹⁶² Alliance for Financial Inclusion. Consumer protection. Leveling the playing field in financial inclusion (Tailandia, 2010). Recuperado el 19 de febrero de 2010 de <http://www.financial-education.org/dataoecd/59/33/44574905.pdf>.

¹⁶³ William López Leyton (2004). Autorregulación en los mercados financieros y de valores. En Memorias del II Congreso Uniandino de Derecho Financiero y del Mercado de Capitales. 17 de junio. Bogotá: Ediciones Uniandes, Facultad de Derecho, p. 24.

¹⁶⁴ Mauricio Rosillo Rojas (2009, octubre). Efectos de la Ley 1328 de 2009 en la protección al consumidor financiero. Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 9 de marzo de 2010 de http://www.javeriana.edu.co/juridicas/dep_der_econ/documents/presentacionMauricioRosillo.pdf.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ William López Leyton. *Ob. cit.*, p. 18.

A continuación se hará alusión tanto a los sistemas de autorregulación “regulada” como de autorregulación propiamente dicha, adoptados en la región, resaltando los principales aspectos de los mismos.

3.8.1 Autorregulación “regulada”

La autorregulación “regulada” que se presenta en la región va encaminada fundamentalmente a tres aspectos: 1) las normas de gobierno corporativo, 2) los mecanismos de control interno y 3) los sistemas de atención a los clientes y usuarios.

Con respecto a las normas de gobierno corporativo, todos los ordenamientos de la región deben contar con las mismas. Sistemas como los de Costa Rica, Honduras y Uruguay se refieren a la obligación que tienen las entidades de desarrollar códigos o normativas de gobierno corporativo. Así lo exige, por ejemplo, el Banco Central de Costa Rica a través del Reglamento de Gobierno Corporativo en el que, adicionalmente, contempla los criterios y las normas básicas que debe tener el código de cada entidad¹⁶⁸. De manera similar, en Honduras el Reglamento de Gobierno Corporativo exige que los estatutos sociales de las instituciones incluyan los principios relativos a éste. Las entidades deben administrar sus negocios de acuerdo con una estrategia de gobierno corporativo, teniendo en cuenta por lo menos lo establecido normativamente para el adecuado funcionamiento de la institución¹⁶⁹.

Igualmente, en Uruguay es deber de las entidades financieras implementar políticas de buen gobierno que cumplan con las definiciones, principios y objetivos de la normativa sobre gobierno corporativo y lo que se derive de los Estándares Mínimos de Gestión para Instituciones de Intermediación Financiera que establece la Superintendencia¹⁷⁰. En todos los casos, la respectiva ley o norma provee los elementos básicos en esta materia, de manera que les corresponde a las entidades desarrollar los respectivos códigos o normas particulares.

Con respecto al segundo aspecto, es decir, a los mecanismos de control o auditoría, los ordenamientos suelen exigir la existencia de un sistema de auditoría interna, sumado a la auditoría externa que se debe contratar periódicamente. Por ejemplo, en Ecuador todas las instituciones del sistema financiero deben tener ambos tipos de auditores, estableciendo las funciones de cada uno para mantener el buen funcionamiento y comportamiento de la entidad¹⁷¹. Exigencias similares se contemplan en la normatividad de Nicaragua, en la que, independientemente de las labores de la Superintendencia, los bancos deben tener un auditor interno, encargado de la inspección y fiscalización de las operaciones y cuentas del respectivo banco o sucursal de banco extranjero. Adicionalmente, cada año los bancos deben contratar al

¹⁶⁸ Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, Banco Central de Costa Rica. Reglamento de Gobierno Corporativo, art. 4.

¹⁶⁹ Comisión Nacional de Bancos y Seguros. Resolución 015/2005. Reglamento de Gobierno Corporativo para las Instituciones Supervisadas, arts. 2 y 5.

¹⁷⁰ Banco Central de Uruguay. Circular 1987. Normativa sobre Gobierno Corporativo y Sistema de Gestión Integral de Riesgos.

¹⁷¹ Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, arts. 84, 86, 87.

menos una auditoría externa e informar a la Superintendencia sobre la misma¹⁷². Nuevamente, el principal elemento por resaltar no es la exigencia en sí de los mecanismos de auditoría con que cuentan todos los ordenamientos sino el desarrollo regulatorio que deben tener estas medidas por parte de las entidades a través de la autorregulación.

Finalmente, en relación con el tercer aspecto de la autorregulación “regulada”, es decir, los sistemas de atención a los clientes y usuarios, varios ordenamientos tienen dicha responsabilidad para las entidades. Son las instituciones las que deben desarrollar las normas específicas de tales sistemas, de acuerdo con el marco normativo establecido formalmente. Así ocurre en países como Bolivia¹⁷³, Brasil¹⁷⁴, Colombia¹⁷⁵, Ecuador¹⁷⁶, Honduras¹⁷⁷, México¹⁷⁸ y Perú¹⁷⁹. En ellos se exige la conformación de sistemas de atención de las consultas, quejas o reclamaciones que los consumidores tengan, o figuras como un defensor del cliente o del consumidor. La primera exigencia se refiere a tener departamentos o unidades especiales de atención a los consumidores por parte de las diferentes entidades. De este modo, los usuarios pueden tener un canal directo con la institución para resolver sus inquietudes o conflictos, sin tener que acudir a instancias administrativas o judiciales. La otra exigencia, existente en Colombia, Ecuador y Perú y recientemente en Venezuela, sobre un defensor del consumidor o cliente, es una figura particular que se expondrá a continuación¹⁸⁰.

De los tres aspectos mencionados, la característica común es precisamente la orden por parte de la regulación administrativa o legislativa frente a normas que las entidades deben desarrollar de manera concreta.

3.8.1.1 Defensor del cliente o del consumidor

La figura del defensor del cliente o del consumidor es una herramienta que ha sido adoptada fundamentalmente en parte de la región andina, concretamente, en

¹⁷² Ley 561. Ley general de Bancos, Instituciones Financieras no Bancarias y Grupos Financieros, arts. 41-42.

¹⁷³ Sistema de Atención de Reclamos de Clientes (Sarc). Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Recopilación de normas para bancos y entidades financieras. Título XI: Servicios a clientes y usuarios. Reglamento para la atención del cliente y usuario.

¹⁷⁴ Decreto 6523 de 2008. Reglamenta la Ley 8078 para fijar normas generales sobre el servicio de atención al consumidor y Consejo de Autorregulación Bancaria. Normativo SARB 003/2008.

¹⁷⁵ Defensor del Consumidor Financiero. Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones; y Decreto 2281 de 2010. Por el cual se reglamenta la Defensoría del Consumidor Financiero.

¹⁷⁶ Defensor del Cliente. Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, tít. XIV, cap. V, art. 1.

¹⁷⁷ Sistema de Atención al Usuario Financiero. Comisión Nacional de Bancos y Seguros. Resolución 223/26-01-2010. Normas para el fortalecimiento de la transparencia, la cultura financiera y atención al usuario financiero en las instituciones supervisadas, art. 17.

¹⁷⁸ Unidad Especializada para recibir las consultas y reclamos de los usuarios. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, art. 50 bis.

¹⁷⁹ Defensor del Cliente Financiero. Reglamento del Defensor del Cliente Financiero.

¹⁸⁰ El caso de la Defensoría del Cliente de Chile será expuesto en el acápite de autorregulación propiamente dicha, por tratarse de una figura en tal sentido distinta de la de los países de la región andina.

Colombia¹⁸¹, Ecuador¹⁸², Perú¹⁸³ y Venezuela¹⁸⁴, además del caso chileno, que será expuesto en el acápite sobre autorregulación propiamente dicha. Esta figura es una instancia distinta para la resolución de las quejas y reclamaciones que presenten los usuarios y clientes de las instituciones financieras. En los casos colombiano, ecuatoriano y venezolano, es una persona que actúa frente a cada entidad, de manera independiente y autónoma para atender las reclamaciones presentadas por los consumidores. Todo esto de acuerdo con las competencias o facultades que le son otorgadas y siguiendo el procedimiento establecido legalmente.

En el caso peruano, se trata de una persona designada en forma unánime por las entidades financieras, que atiende las consultas y reclamos de los consumidores de las distintas instituciones. Las entidades tienen la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para que el defensor tenga un buen desempeño y garantizar su actuación de forma autónoma e independiente. Así, para que haya un mejor desempeño de las funciones del defensor, las entidades se las delegan a la Asociación de Bancos del Perú (Asbanc), y cada entidad debe tener una persona encargada de las relaciones con el defensor del cliente¹⁸⁵.

Todas las figuras tienen en común el tipo de funciones que desempeñan. Se trata de personas que deben actuar sin intervención por parte de las entidades, de acuerdo con las normas a las que están sujetos, así como el procedimiento que se debe seguir para la resolución de reclamos. No obstante, hay determinadas diferencias.

En primer lugar, la diferencia ya anotada referida al número de defensores de acuerdo con la cantidad de entidades. Mientras que en Perú se trata de uno solo, los otros cuatro países exigen un defensor por cada entidad, que no puede tener otras funciones en la institución. En segundo lugar, varía la forma de su elección. En Colombia el defensor es elegido por la asamblea general de accionistas de las respectivas entidades vigiladas, del Registro de Defensores del Consumidor Financiero, sin perjuicio de que una sola persona pueda tener tales funciones frente a distintas instituciones, pero ninguna otra función dentro de las mismas¹⁸⁶. En Ecuador el defensor es designado por el superintendente de bancos y seguros de una terna presentada por la asociación jurídicamente constituida por los depositantes o clientes de cada institución. En Perú dicha elección se hace por unanimidad por las entidades financieras¹⁸⁷. Finalmente, en Venezuela debe ser designado por la junta directiva de

¹⁸¹ Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, tít. I, cap. VI y Decreto 2281 de 2010. Por el cual se reglamenta la Defensoría del Consumidor Financiero.

¹⁸² Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, tít. XIV, cap. V.

¹⁸³ Reglamento del Defensor del Cliente Financiero.

¹⁸⁴ Normas relativas a la protección de los usuarios de los servicios financieros. Resolución 48110 publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 39508 del 13 de septiembre de 2010. Las instituciones financieras deben designar al defensor del cliente y usuario bancario dentro de los 60 días hábiles bancarios contados a partir de la fecha de publicación de la resolución en la *Gaceta Oficial*, es decir, a partir del 13 de septiembre de 2010.

¹⁸⁵ Reglamento del Defensor del Cliente Financiero, art. 8.

¹⁸⁶ Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, arts. 17-18.

¹⁸⁷ Reglamento del Defensor del Cliente Financiero, art. 2.

cada una de las instituciones y sometido a aprobación de la asamblea de accionistas¹⁸⁸.

En tercer lugar, los efectos de las decisiones adoptadas por los defensores en cada país varía. En Colombia las resoluciones del defensor del consumidor financiero pueden ser vinculantes si así lo establece la entidad en sus reglamentos o si así lo acuerda con el consumidor. Al iniciar el proceso ante el defensor, la entidad debe aclarar si la decisión será o no vinculante (si no lo ha decidido en sus reglamentos), y tal disposición se le debe comunicar al consumidor¹⁸⁹. Algo distinto ocurre en Ecuador, donde se aclara expresamente que la resolución del defensor no es de carácter vinculante sino solamente informativo para la institución¹⁹⁰. En Perú el mecanismo es diferente. El cliente no está obligado a aceptar la resolución del defensor. Si lo decide, la debe aceptar en los quince días calendario siguientes, o se entiende como rechazada. La aceptación de la resolución implica la renuncia expresa a cualquier otra acción de reclamación, tanto judicial como administrativa. Por su lado, las entidades sí están obligadas a aceptar las resoluciones del defensor cuando el cliente las acepte. Para eso, el defensor les debe comunicar a las entidades cuando el cliente acepta la resolución y en ésta se le debe indicar el plazo con el que cuenta para cumplir con lo ordenado en la misma¹⁹¹. Finalmente, la normativa venezolana es clara al expresar que las decisiones que el defensor adopte sobre un reclamo son vinculantes para la entidad¹⁹².

Por otro lado, si bien en términos generales las normativas que regulan la figura en cada país establecen el procedimiento que se debe seguir ante el defensor y reglamentan los aspectos de su competencia, en Venezuela la forma de regulación es distinta. La resolución de la Superintendencia le impone al defensor la obligación de establecer su propio reglamento, en el que debe incluir, entre otros aspectos, el procedimiento para el trámite de los reclamos presentados ante él, la relación de los asuntos que no le corresponden y el procedimiento que rige la relación del defensor con la Unidad de Atención al Cliente de la entidad. No obstante, dicho reglamento y cualquier modificación al mismo deben ser aprobados por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras¹⁹³.

De manera concreta, la forma como se llevan a cabo los procedimientos ante los respectivos defensores en cada país también varía. No obstante, las principales diferencias ya han sido anotadas. Vale la pena resaltar dos aspectos adicionales en común. Primero, las normativas colombiana y ecuatoriana son enfáticas y aclaran que los defensores no son competentes para imponer multas a la institución o a sus

¹⁸⁸ Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras. Normas relativas a la protección de los usuarios de los servicios financieros. Resolución 48110, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 39508 del 13 de septiembre de 2010, art. 38.

¹⁸⁹ Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, art. 15; y Decreto 2281. Por el cual se reglamenta la Defensoría del Consumidor Financiero, art. 5.

¹⁹⁰ Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, tít. XIV, cap. V, art. 14.

¹⁹¹ Reglamento del Defensor del Cliente Financiero, arts. 17-19.

¹⁹² Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras. Normas relativas a la protección de los usuarios de los servicios financieros. Resolución 48110 publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 39508 del 13 de septiembre de 2010, art. 41.

¹⁹³ Ob. cit., art. 40.

representantes, ni determinar sanciones o indemnizaciones¹⁹⁴. Segundo, los procesos ante los defensores se dan por terminados y éstos pierden su competencia cuando los consumidores acuden a otras instancias de tipo administrativo o judicial, o cuando llegan a un acuerdo a través de los Masc. Como lo aclara la normativa peruana, las acciones legales se suspenden hasta tanto haya un pronunciamiento por parte del defensor. De lo contrario, el proceso ante éste se archiva¹⁹⁵.

Finalmente, hay dos disposiciones de la normatividad colombiana que deben ser tenidas en cuenta. La primera de ellas es la facultad del defensor de actuar como conciliador, siempre y cuando esté certificado como tal de acuerdo con la normatividad aplicable. Las partes en cualquier momento del proceso pueden solicitar la realización de la audiencia y dar por terminado el proceso de tal forma, y llegar a un acuerdo que hace tránsito a cosa juzgada y constituye título ejecutivo¹⁹⁶. El segundo aspecto se refiere a la facultad de revisar los contratos de adhesión y emitir concepto sobre los mismos, en especial respecto de la inclusión de cláusulas abusivas¹⁹⁷. Tales facultades le permiten tener mayor incidencia en la protección a los usuarios de servicios financieros en general, evitando posibles perjuicios a éstos en las relaciones con las entidades financieras.

3.8.2 Autorregulación propiamente dicha

El segundo tipo de autorregulación, como ya se había mencionado, es la autorregulación propiamente dicha. Es decir, la que se da por parte de las entidades sin que ello sea solicitado u ordenado formalmente por el Estado. Esta facultad de autorregulación está en manos de las instituciones financieras. El ordenamiento de Costa Rica reconoce expresamente tal capacidad. Dispone que las asociaciones privadas tienen la capacidad de autorregular su actividad económica “para garantizar la prestación eficiente de servicios a la sociedad, con estricta observancia de los principios éticos y de respeto por la libertad de concurrencia de los agentes económicos y para prevenir las conductas que en esta Ley [Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor] se prohíben y sancionan. La participación de esas entidades no podrá limitar el libre acceso al mercado correspondiente ni impedir la competitividad de nuevos ajustes económicos”¹⁹⁸.

Los países que tienen mayor desarrollo e instrumentos consolidados producto de la autorregulación son Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México y Perú. Mientras El Salvador y México tienen un código o una serie de lineamientos para la regulación de temas concretos como la gestión de cobro, Argentina y Chile cuentan con un Código de Prácticas Bancarias en general, Perú con un Código de Ética y Brasil con un Sistema de Autorregulación desarrollado.

¹⁹⁴ Tales facultades se pueden ejercer si la ley lo determina. En Colombia, Decreto 2281. Por el cual se reglamenta la Defensoría del Consumidor Financiero, art. 7; en Ecuador, Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, tít. XIV, cap. V, art. 14.

¹⁹⁵ Reglamento del Defensor del Cliente Financiero, art. 20.

¹⁹⁶ Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, art. 13.c; y Decreto 2281. Por el cual se reglamenta la Defensoría del Consumidor Financiero, art. 5.11.

¹⁹⁷ Decreto 2281. Por el cual se reglamenta la Defensoría del Consumidor Financiero, art. 6.

¹⁹⁸ Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, art. 6.

El Sistema de Autorregulación existente en Brasil contiene un conjunto normativo consolidado y sistematizado, soportado por el funcionamiento del Consejo de Autorregulación y la Dirección de Autorregulación. Actualmente, el sistema se compone del Código de Autorregulación Bancaria; las orientaciones, resoluciones y reglas formal y públicamente establecidas por el consejo (normativas); las decisiones de la Dirección de Autorregulación aprobadas por el consejo; y lo establecido por los comités disciplinarios. En este momento el sistema cuenta con seis normativas, entre las cuales se encuentran las reglas generales de conducta en las relaciones con los consumidores, las relativas a los procedimientos de cierre de las cuentas corrientes, y las de funcionamiento del Servicio de Atención al Consumidor (SAC), entre otras. Ese conjunto normativo lo deben seguir las instituciones financieras signatarias del código, que deben reportar el cumplimiento del mismo a la dirección y someterse a los comités disciplinarios *ad hoc* que se conforman, en caso de violaciones a la normativa del sistema. Adicionalmente, las instituciones signatarias deben tener a disposición del público todo el conjunto de normas que compone el sistema, de tal modo que éstos puedan conocer las reglas bajo las cuales deben operar las entidades¹⁹⁹.

El Código de Autorregulación contiene todas las normas que se deben seguir en caso de que una entidad signataria actúe en forma contraria a las reglas del sistema. Establece también el funcionamiento de éste, en el que el Consejo de Autorregulación es el máximo órgano, y la representación de los bancos con las mayores bases de clientes, las entidades de menor tamaño y los representantes de la sociedad civil. Adicionalmente, está conformada la Dirección de Autorregulación, a la cual reportan las entidades el cumplimiento del código. En caso de supuestas violaciones al mismo, ésta se encarga de indagar y, si es necesario, conformar el comité disciplinar *ad hoc* que adelanta todo el proceso²⁰⁰. Entonces, la normativa del sistema es de obligatorio seguimiento y a éste le corresponde la vigilancia de su cumplimiento y adelantar los procedimientos sancionatorios a los que haya lugar²⁰¹.

Por otro lado, Argentina y Chile cuentan con códigos de prácticas bancarias a los que las asociaciones y entidades financieras se adhieren de manera voluntaria. No obstante, operan de forma diferente. En Argentina la participación en el código es un distintivo de calidad y hace alusión a los diferentes productos masivos existentes en el mercado, tales como cuentas corrientes, cajas de ahorro, depósitos a plazo fijo y tarjetas de crédito. La principal diferencia con el sistema chileno radica en el monitoreo implementado para verificar y controlar el cumplimiento del código. Para ello, cada entidad debe tener internamente una persona responsable de supervisar el cumplimiento del código en la institución, quien además deberá reportarle al órgano de administración los controles establecidos que permitan hacer seguimiento, y solicitarles a las áreas correspondientes que implementen los planes de acción correctiva o de adecuación que se requieran²⁰². Y externamente, el consejo de autorregulación debe llevar el registro de las adhesiones y cancelaciones al código, tomar medidas disciplinarias en caso de incumplimiento y solicitar la implementación de los planes de adecuación; además, proponer modificaciones al código y asesorar a

¹⁹⁹ Federación Brasileira de Bancos. Código de Autorregulación Bancaria, agosto de 2008.

²⁰⁰ *Ibid.*, art. 34.

²⁰¹ *Ibid.*, art. 37.

²⁰² Asociaciones de Bancos y Entidades Financieras de la República Argentina. Código de Prácticas Bancarias, enero de 2010, arts. 6.1, 6.2 y 1.1, sec. 3.

las asociaciones de entidades financieras y sus miembros sobre la implementación de las prácticas²⁰³.

Así, la normativa contenida en el código es de obligatorio cumplimiento, para lo cual las entidades deben emitir anualmente la Declaración de Cumplimiento,²⁰⁴ además de someterse al procedimiento establecido en el mismo en casos de violación a sus normas. El consejo, en su portal de internet, recibe las denuncias de violación al código por parte de los clientes, con lo que se busca ejercer adecuadamente la supervisión de cumplimiento de éste. En todo caso, para presentar tales denuncias, los clientes deben haber acudido previamente a la entidad y no haber obtenido respuesta satisfactoria²⁰⁵.

A diferencia de lo anterior, en Chile el Código de Conducta y Buenas Prácticas de Bancos e Instituciones Financieras no cuenta con un sistema de supervisión, de manera que sus disposiciones no están soportadas por un órgano que las haga exigibles, sin perjuicio de la responsabilidad de las entidades de propiciar el establecimiento de sistemas de auditoría o control interno que aseguren su cumplimiento²⁰⁶. El elemento fundamental para destacar del sistema chileno es la Defensoría del Cliente, que estructura un sistema de resolución de reclamos presentados por los clientes, coordinado por la Secretaría Administrativa de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile²⁰⁷. La Defensoría tiene un reglamento en el que se establecen claramente las materias sobre las que tiene competencia el defensor, a quien los consumidores pueden acudir de manera voluntaria, luego de haberse presentado a la entidad y no haber obtenido respuesta de ésta o haber recibido una que considere insatisfactoria. En el reglamento están consignadas todas las normas del procedimiento que se debe adelantar, que es gratuito y está a cargo de un defensor, según la distribución que haga la Secretaría Administrativa, de acuerdo con la normativa dictada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y los usos y prácticas bancarias²⁰⁸.

En El Salvador, a pesar de que no hay un sistema de autorregulación como tal, sí hay varios instrumentos emitidos de tal forma. Se trata de los lineamientos para la atención al cliente, la gestión de cobro, el Código de Ética y las propuestas sobre el producto tarjetas de crédito, todos ellos de la Asociación Bancaria Salvadoreña (Abansa). Cada uno de los lineamientos contiene un conjunto de normas en los respectivos temas, siempre con el fin de que las entidades mantengan el trato respetuoso con los consumidores en todas las operaciones. Al igual que el Código de Ética de Gestión de Cobro de México, el lineamiento de El Salvador busca que dicha labor se haga de manera respetuosa y sin afectar la dignidad del deudor²⁰⁹. Igualmente, el Lineamiento para la Atención al Cliente determina la manera como el personal que ejerce dicha

²⁰³ *Ibíd.*, art. 1, sec. 3.

²⁰⁴ *Ibíd.*, art. 1.1, sec. 3.

²⁰⁵ *Ibíd.*, art. 1.3.2, sec. 3.

²⁰⁶ Bancos firmantes y Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G. Código de Conducta y Buenas Prácticas de Bancos e Instituciones Financieras, art. XI.

²⁰⁷ Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G. Reglamento Defensoría del Cliente de Bancos e Instituciones Financieras, arts. 1 y 2.

²⁰⁸ *Ibíd.*, arts. 5-7.

²⁰⁹ Asociación Bancaria Salvadoreña (Abansa). Lineamiento para la Calidad en la Gestión de Cobro.

labor debe operar en los diferentes canales de atención, brindándoles a los consumidores un trato adecuado y respetuoso²¹⁰.

El Código de Ética establece los principios que deben regir las actividades de las instituciones financieras, así como las normas particulares en ejercicio de sus funciones y operaciones, manteniendo siempre el respeto y la protección de los consumidores. El código crea un Comité de Ética que lo interpreta y es la instancia ante la cual se presentan las consultas que se generan por la aplicación de las normas, para resolver o recomendar las medidas correctivas, o dar soluciones si se presentan conductas violatorias; promover políticas de ética empresarial y coordinar programas de capacitación en materia de ética empresarial para los empleados del banco, entre otras. Los bancos que conozcan conductas contrarias al código, deben hacérselo conocer al Comité, para adoptar las medidas correspondientes²¹¹. El Comité debe emitir sus conceptos, de acuerdo con los cuales las entidades pueden ser sancionadas al violar las disposiciones del código²¹², de manera que se trata de estipulaciones de obligatorio cumplimiento. Finalmente, las propuestas sobre el producto tarjetas de crédito²¹³ incluyen algunas de las buenas prácticas en el tema que deben ser cumplidas por las entidades, que se aplican como autorregulación especialmente en los aspectos no regulados por la Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito y las normas del mismo nombre de la Superintendencia del Sistema Financiero.

Por otro lado, en México la Asociación de Bancos diseñó el Código de Ética para la Gestión de Cobro²¹⁴, que contiene las reglas que deben seguir las entidades al adelantar dicha labor. Se hace especial énfasis en el respeto hacia a los consumidores, estableciendo los horarios y la forma como se debe hacer la gestión a través de los diferentes canales. Con esto se pretende que en ningún momento se afecte la privacidad, la dignidad o la imagen de la persona, además de mantener un trato respetuoso.

En el caso peruano, las entidades afiliadas a la Asociación de Bancos crearon un Código de Ética²¹⁵ con los principios que deben seguir en el ejercicio de sus operaciones. Las instituciones afiliadas se comprometen a respetar la integridad del mercado, la competencia, el secreto bancario y un uso adecuado de la información, entre otros. El código no contiene normas concretas en todos los temas de funcionamiento sino que establece los principios éticos que deben seguir las entidades. Así mismo, crea un Consejo de Ética, competente para atender las quejas que se presenten por incumplimiento al código, y con facultades sancionatorias en dicho sentido. Sus decisiones son de única instancia. Las sanciones varían entre una advertencia verbal, una amonestación o la exclusión de la Asociación de Bancos, y deben ser impuestas de acuerdo con el procedimiento y las normas que incluyan en el

²¹⁰ Asociación Bancaria Salvadoreña (Abansa). Lineamiento para la Atención al Cliente.

²¹¹ Asociación Bancaria Salvadoreña (Abansa). Código de Ética, art. 9.

²¹² *Ibid.*, art. 10.

²¹³ Asociación Bancaria Salvadoreña (Abansa). Propuestas sobre el Producto Tarjetas de Crédito.

²¹⁴ Asociación de Bancos de México. Código de Ética para la Gestión de Cobro de la Asociación de Bancos de México.

²¹⁵ Código de Ética de las Empresas del Sistema Financiero.

reglamento propuesto por los consejeros y aprobado por el Comité de Presidentes del Directorio de la Asociación de Bancos²¹⁶.

Si bien los casos a los que hemos hecho referencia expresa son los ejemplos en los que los productos de la autorregulación han tenido un mayor desarrollo, ello no significa que los demás países de la región no cuenten con ella. En efecto, en muchos casos, las entidades a escala individual tienen instrumentos normativos propios o por orden legal, como se vio anteriormente. Y a pesar de que tales herramientas no estén consolidadas y desarrolladas por el sistema financiero como tal, las puertas para ello sí están abiertas. A medida que los sistemas se van desarrollando, la autorregulación adquiere mayor relevancia y les permite a las instituciones crear un marco normativo propio, de acuerdo con sus particularidades y el conocimiento técnico con que cuentan.

3.9 Un caso particular: las tarjetas de crédito

Las tarjetas de crédito son una herramienta que cada vez cobra mayor relevancia en el sistema financiero y es más utilizada por los consumidores. Es un instrumento de gran utilidad en el orden económico y su función crediticia permite un mayor dinamismo en la economía, al otorgar beneficios tanto a los consumidores como a los comerciantes y a las entidades financieras. Sin embargo, también es un producto con el que en muchos casos se vulneran los derechos de los consumidores. De ahí la importancia de una buena regulación en la materia para mantener el equilibrio en las relaciones contractuales y evitar la sobre-regulación.

Teniendo en cuenta lo anterior, Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá han diseñado leyes o normativas específicas en materia de tarjetas de crédito. Otros países de la región aluden a muchos de los principales aspectos de las tarjetas de crédito en sus leyes de protección al usuario financiero o en regulaciones financieras similares. Mediante dichas normativas, regulan los principales aspectos sobre las tarjetas, tales como el contenido mínimo de los contratos de emisión, las cláusulas abusivas, la información que las entidades deben entregar a los consumidores y las tasas de interés y demás cargos, entre otros..

En relación con el contenido mínimo de los contratos de emisión de tarjeta de crédito, son los países que cuentan con normativa específica los que hacen referencia a tales exigencias. En los demás casos se aplica la regulación de los contratos de las entidades financieras en general. Se establecen normas tanto de forma como de contenido, dirigidas a proteger al consumidor, buscando particularmente que conozca todos los términos y condiciones de la contratación y evitando la inclusión de cláusulas abusivas y la toma de decisiones desinformadas. En ese sentido, se exige que las entidades incluyan en los contratos elementos mínimos tales como la vigencia de la tarjeta, el plazo para el pago de las obligaciones por parte del titular, el porcentaje de pago mínimo de acuerdo con las operaciones realizadas, los montos máximos de compras o retiros autorizados, las tasas de interés compensatorios y moratorios, la fecha de cierre contable de operaciones, el tipo y monto de cargos administrativos o

²¹⁶ *Ibid.*, lit. K.

de permanencia en el sistema, el procedimiento y las responsabilidades en caso de pérdida o sustracción de las tarjetas, los importes o tasas por seguros de vida o cobertura de consumos en caso de pérdida o sustracción de tarjetas, la firma del titular y apoderado de la empresa emisora, las comisiones fijas o variables que se cobren por retiros en efectivo, las consecuencias de la mora y las causales de suspensión o resolución o anulación del contrato de tarjeta de crédito, entre otras.

Las entidades deben tener los modelos de los contratos, que deben ser aprobados por las respectivas autoridades de supervisión, como lo exigen las normativas de Argentina²¹⁷, Costa Rica²¹⁸, El Salvador²¹⁹, Honduras²²⁰, Nicaragua²²¹ y Panamá²²². Únicamente se deben usar tales modelos de contratos, que deben ponerse a disposición del público para su conocimiento, antes de la contratación.

Al igual que ocurre en los contratos financieros en general, las normativas sobre tarjetas de crédito contienen, de manera enunciativa, las cláusulas que se consideran abusivas y que, por lo tanto, son nulas. Argentina, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá incluyen en dicha lista, entre otras, las que impliquen la renuncia del titular a cualquiera de los derechos que la ley le otorga, faculden al emisor a modificar unilateralmente el contrato, impongan un monto fijo por atrasos en el pago del resumen o costos por informar la no validez de la tarjeta por cualquier razón, no estén autorizadas por la autoridad de aplicación, autoricen al emisor la rescisión unilateral sin causa, le impongan al titular un representante, permitan la habilitación directa de la vía ejecutiva por cobro de deudas que tengan origen en el sistema de tarjetas de crédito, conlleven las adhesiones tácitas a sistemas anexos al de tarjetas de crédito o la exoneración de responsabilidad de cualquiera de las partes, entre otras²²³.

Otro de los aspectos regulados sobre las tarjetas de crédito y demás tarjetas de financiamiento, son las tasas interés, comisiones, honorarios y demás cargos aplicables. A este respecto la regulación en los distintos países de la región hace expresa alusión a los correspondientes límites, la prohibición de capitalización de intereses y fórmulas de cálculo por seguir, entre otros. En tal sentido, el elemento fundamental es la transparencia de la información entregada a los clientes sobre los costos que deben asumir con la tarjeta. La normativa argentina aclara explícitamente que se debe expresar el costo total que deberá abonar el titular todos los meses por los diferentes productos, en especial ante la eventualidad de incurrir en mora o utilizar los servicios ofrecidos²²⁴. Se establecen también prohibiciones frente a determinados cobros o cambios en los establecidos sin la debida comunicación a los clientes, así

²¹⁷ Ley 25065 de 1999. Ley de Tarjetas de Crédito, art. 38.

²¹⁸ Ley 35867 de 2010. Reglamento de tarjetas de crédito y débito, art. 5.

²¹⁹ Decreto 181. Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito, art. 3. La ley está desarrollada por las normas para el Sistema de Tarjetas de Crédito de la Superintendencia del Sistema Financiero.

²²⁰ Decreto 306 del 2006. Ley de Tarjetas de Crédito, art. 30.

²²¹ Ley 515. Ley de Promoción y Ordenamiento del Uso de la Tarjeta de Crédito, art. 5.

²²² Ley 81 de 2009. Que tutela los derechos de los usuarios de las tarjetas de crédito y otras tarjetas de financiamiento, art. 10.

²²³ En Argentina, Ley 25065 de 1999. Ley de Tarjetas de Crédito, arts. 14 y 46; en El Salvador, Decreto 181. Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito, art. 15; en Honduras, Decreto 306 del 2006. Ley de Tarjetas de Crédito, art. 31; en Nicaragua, Ley 515. Ley de Promoción y Ordenamiento del Uso de la Tarjeta de Crédito, art. 11; y en Panamá, Ley 81 de 2009. Que tutela los derechos de los usuarios de las tarjetas de crédito y otras tarjetas de financiamiento, arts. 28 y 53.

²²⁴ Ley 25065 de 1999. Ley de Tarjetas de Crédito, art. 55.

como la prohibición de discriminar en el sistema de cobro entre clientes en la misma situación.

Así mismo, cualquier tipo de cobro debe haber sido previamente pactado o autorizado por el cliente. A modo de ejemplo, en relación con las compensaciones, la normativa salvadoreña aclara que en caso de que la entidad emisora tenga otras actividades u operaciones con el tarjetahabiente, no puede hacer compensaciones de las deudas de éste con otras operaciones, a menos que haya autorización en documento separado²²⁵. Frente a tales prohibiciones y límites legales, las entidades de supervisión deben adoptar medidas preventivas, además de contar con facultades sancionatorias en caso de violación a las normas aplicables.

Las exigencias con respecto a la información que las entidades les deben proporcionar a los clientes potenciales y activos son claras y concretas. Debe haber plena transparencia antes de la contratación y durante la ejecución del contrato, respecto de todas las condiciones aplicables. Antes de la celebración del contrato, las entidades les deben informar a los potenciales clientes sobre todas las características de la tarjeta, los costos aplicables y demás disposiciones pertinentes. Posteriormente, durante la ejecución del contrato, los estados de cuenta entregados periódicamente son la principal fuente de comunicación. Por eso las distintas regulaciones aclaran los elementos mínimos que deben contener, particularmente el detalle de todos los cobros aplicados, diferenciando por conceptos, y específicamente los abonos a capital y a intereses, de manera clara y detallada. No solamente es importante la información del producto como tal sino también la comunicación al cliente de los canales mediante los cuales puede presentar sus quejas, reclamaciones o consultas. Adicionalmente, la normativa costarricense, por ejemplo, contiene normas particulares frente a la publicidad en materia de tarjetas de crédito. Exige plena transparencia y seguimiento de los principios de veracidad, claridad, legibilidad, contraste y alineación y orientación del texto²²⁶, siempre buscando la transparencia y debida información.

En materia de transparencia en relación con las tarjetas de crédito, la publicación que se hace de las tasas de interés cobradas y de todo tipo de recargos, tiene especial importancia para mantener la competencia en el mercado. Por eso las entidades deben publicar tal información, además de enviársela a las entidades de supervisión, que en múltiples países como Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay, son las que la publican de manera comparativa, para mantener la transparencia, la competencia y las decisiones informadas de los consumidores.

Para emitir una tarjeta de crédito, el estudio previo resulta fundamental en aras de mantener la estabilidad de las entidades y del sistema en general. Por tal razón, ordenamientos como los de El Salvador²²⁷, Honduras²²⁸, Nicaragua²²⁹ y Panamá²³⁰ hacen alusión a dichas exigencias, cuyo propósito es asegurar que las entidades

²²⁵ Decreto 181. Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito, art. 10.

²²⁶ Ley 35867 de 2010. Reglamento de tarjetas de crédito y débito, art. 20.

²²⁷ Decreto 181. Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito, art. 8.

²²⁸ Decreto 306 del 2006. Ley de Tarjetas de Crédito, art. 26.

²²⁹ Ley 515. Ley de Promoción y Ordenamiento del Uso de la Tarjeta de Crédito, art. 19, y Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras. Resolución CD-SIBOIF-629-4 del 26 de mayo de 2010. Norma para las Operaciones de Tarjetas de Crédito, art. 8.

²³⁰ Ley 81 de 2009. Que tutela los derechos de los usuarios de las tarjetas de crédito y otras tarjetas de financiamiento, art. 18.

tomen decisiones adecuadas en relación con los créditos que otorgan, de acuerdo con la capacidad de endeudamiento de cada cliente y la clasificación de riesgos.

Adicionalmente, hay otra serie de disposiciones en relación con temas como la protección de datos de los clientes, sus deberes en el uso de las tarjetas, los medios para presentar reclamaciones por los estados de cuenta y los mecanismos de atención al cliente, particularmente los canales de denuncia de los casos de hurto o pérdida de las tarjetas. Frente a dichos temas, las entidades también tienen una serie de responsabilidades para asegurar el buen funcionamiento de sus productos y la protección de los derechos de los consumidores. Lo anterior, sin perjuicio de los deberes de éstos, incluidos en las normativas de Costa Rica²³¹ y Panamá²³², con los que se busca garantizar mayor seguridad en el uso de las tarjetas, así como el buen desarrollo de las relaciones contractuales.

Finalmente, las normativas contienen disposiciones referidas a la relación existente con los establecimientos afiliados en los que los consumidores pueden hacer los pagos con tarjeta de crédito. Hay que tener en cuenta que la relación contractual de la tarjeta de crédito se desarrolla entre el establecimiento y la entidad emisora; mientras que la relación del establecimiento y el consumidor es únicamente comercial, derivada de la compra o contratación de un bien o servicio. En esta segunda relación, el principal aspecto se refiere a la prohibición para los establecimientos de cobrar cargos adicionales a los consumidores por realizar el pago con tarjeta de crédito o no aplicar promociones u ofertas por la misma razón.

En la relación entre el emisor y el establecimiento también hay una prohibición de discriminación, de manera que el emisor no puede fijar aranceles diferenciados por cargos o comisiones a comercios similares. Adicionalmente, la comunicación entre las dos partes es fundamental, en particular en los casos de tarjetas hurtadas o perdidas. En este sentido, la ley argentina, por ejemplo, dispone que el emisor les suministre a los proveedores, sin ningún cargo, los instrumentos de identificación y publicaciones informativas de los usuarios en el sistema, el régimen sobre pérdidas o sustracciones a los que están sujetos en garantía de sus derechos y las cancelaciones de tarjetas por cualquier razón. Además, le debe avisar al proveedor sobre las cancelaciones de tarjetas de crédito antes del vencimiento²³³, para garantizar mayor seguridad en el uso de las mismas. Disposiciones similares están contenidas en otras normativas como la salvadoreña²³⁴.

La regulación sobre tarjetas de crédito en la región se ha ido desarrollando poco a poco. Sin embargo, hay que evitar la sobrerregulación en esta materia, dado que las disposiciones de los demás productos financieros son aplicables a éstas. En la medida en que el uso de las tarjetas es cada vez más recurrente, la regulación adecuada que se haga en la materia también resulta fundamental para mantener el equilibrio y la

²³¹ Ley 35867 de 2010. Reglamento de tarjetas de crédito y débito, art. 30.

²³² Ley 81 de 2009. Que tutela los derechos de los usuarios de las tarjetas de crédito y otras formas de financiamiento, art. 15.

²³³ Ley 25065 de 1999. Ley de Tarjetas de Crédito, arts. 32-35.

²³⁴ Se entiende por adquiriente la entidad que brinda el servicio de autorización y liquidación de operaciones a los comercios o instituciones afiliadas. Decreto 181. Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito, arts. 31 y ss.

protección a los consumidores, aprovechando los beneficios para éstos, los establecimientos y las entidades financieras.

4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS

4.1 Entidades financieras

En las encuestas que la Secretaría General de FELABAN envió a las instituciones financieras, participaron setenta y siete (77), pertenecientes a dieciséis (16) países miembros, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 1

PAÍSES	N.º BANCOS
ARGENTINA	
BOLIVIA	10
BRASIL	1
CHILE	5
CUBA	
COLOMBIA	1
COSTA RICA	3
ECUADOR	2
EL SALVADOR	7
GUATEMALA	15
HONDURAS	3
MÉXICO	8
NICARAGUA	3
PANAMÁ	3
PARAGUAY	5
PERÚ	6
REP. DOMINICANA	
URUGUAY	1
VENEZUELA	4
TOTAL	77

De acuerdo con las respuestas enviadas por las entidades, gran parte de ellas considera que tiene buenos grados de difusión de la información en temas como las tasas de interés, las características de los productos y servicios, y la información periódica a través de los estados de cuenta. No obstante, resulta preocupante que la difusión de los códigos de buen gobierno y de los mecanismos administrativos y judiciales existentes para la tutela de los derechos de los consumidores sea mucho más baja al llegar apenas a un promedio de 2,87 y 2,94, respectivamente, en una escala de 0 a 5, donde 0 corresponde a ninguna difusión²³⁵.

Para la difusión de toda la información que se les debe comunicar a los consumidores, tanto usuarios como clientes, las entidades acuden a mecanismos directos e indirectos²³⁶. En este sentido vale la pena resaltar que el uso de los distintos canales es de gran utilidad. Sin embargo, el aspecto que mayor importancia representa es el uso adecuado de los mismos de acuerdo con las posibilidades de acceso de los usuarios y clientes.

Las entidades también aducen contar con mecanismos para que los consumidores mantengan sus datos actualizados, así como la información difundida por la entidad a través de diferentes canales. Lo mismo ocurre en el caso de canales de comunicación con las entidades de supervisión. Sin embargo, vale la pena mencionar nuevamente la difusión de información según el perfil del consumidor. Si bien las instituciones aseguran contar con mecanismos para ello, algunos de los mencionados no cumplen con tal finalidad por tratarse de canales masivos, sin diferenciación alguna en los receptores. Algunos de ellos son los folletos, la publicidad y las páginas web. Por tal razón, resulta fundamental fortalecer otros mecanismos mencionados en las encuestas como los programas diferenciados de acuerdo con el segmento poblacional, la atención personalizada a través de los ejecutivos de cuenta y el envío de información por segmentos de clientes²³⁷.

En materia de quejas y reclamaciones, los temas con mayor volumen son el cobro de servicios o comisiones y las fallas en los cajeros automáticos; mientras que la presunta suplantación de personas es el motivo de queja de menor volumen, según lo

²³⁵ Pregunta 1: señale y califique de 0 a 5 el grado de difusión de la información veraz y oportuna por parte de su entidad, en los siguientes temas: características de los productos y servicios ofrecidos, información de tasas de interés, comisiones y gastos de los productos y servicios ofrecidos, información básica de la entidad, códigos de buen gobierno, derechos y obligaciones de los usuarios, mecanismos de presentación de quejas y reclamos en el nivel interno, mecanismos administrativos y judiciales para la tutela de los derechos de los usuarios, y envío periódico de la información de estados de cuenta y modificación a las condiciones contractuales a los clientes. Siendo 0 = ninguna difusión y 5 = máximo nivel de difusión.

²³⁶ Pregunta 2: señale a través de cuáles de los siguientes medios su entidad difunde la información enunciada en el numeral anterior: medios masivos (prensa, radio o televisión), personal de la entidad, página web, folletos/periódicos de la entidad, oficinas/sucursales de la entidad (afiches, carteles, etc.), correo electrónico, correo certificado, otra).

²³⁷ Pregunta 3: señale si su entidad cuenta con mecanismos para: verificar si los usuarios/clientes acceden de manera efectiva a información actualizada sobre los aspectos mencionados en el numeral 1, mantener actualizada la información difundida a través de los medios utilizados para dichos efectos, informar a los usuarios/clientes de acuerdo con su perfil y sus necesidades, incentivar a los usuarios/clientes para que mantengan actualizada sus datos personales, garantizar una efectiva protección a los derechos de los depositantes, evitar el uso de prácticas o cláusulas abusivas en las relaciones contractuales, mantener canales de comunicación con las entidades encargadas de proteger los usuarios/clientes (p.e. defensor del cliente, superintendencia u otros).

respondido en las encuestas²³⁸. Vale la pena resaltar que las reclamaciones se resuelven con mayor frecuencia en las instancias internas de la entidad, sin tener que acudir a instancias administrativas o judiciales que pueden implicar mayores tiempos y costos²³⁹. Dichos mecanismos internos también son considerados por las instituciones como los más idóneos y efectivos para la resolución de reclamos, con un 83% del total de las respuestas²⁴⁰. A pesar de que gran parte de las quejas se resuelven en las entidades, el 58% de éstas asegura contar con un rubro dentro del presupuesto destinado a cubrir los costos procedentes de sanciones, administrativas o judiciales, por incumplimiento a las normas de protección al consumidor²⁴¹. Esto permite mayor seguridad y garantía frente a las sanciones a las que se puedan ver sometidos, sin desestabilizar otros rubros del presupuesto.

Considerando que en muchos casos las normas de protección a los consumidores financieros son relativamente recientes, la importancia que se le dé a su implementación resulta fundamental. De acuerdo con el criterio de las propias instituciones, la prioridad que se le ha dado a la misma ha sido muy alta en un 43% de los casos y alta en un 48%²⁴². El 88% de las entidades ha iniciado programas de capacitación al personal, mientras que el 86% ha incluido en los códigos de buen gobierno la protección a los consumidores, y 86% dice haber diseñado políticas y procedimientos de autorregulación en la materia. Sin embargo, en otros temas esenciales como educación financiera aún hay un 32% de las entidades que no ha implementado ningún tipo de programa²⁴³. En la medida en que un 97% de las entidades consideró que su papel en la protección a los usuarios debe ser activo, todavía falta desarrollo en programas de efectiva protección²⁴⁴.

En relación con el nivel de conocimiento sobre diferentes temas que las entidades perciben en los usuarios, en todas las categorías hay una calificación entre 3,06 y 3,54 en una escala de 0 a 5, donde 0 es ningún conocimiento²⁴⁵. Lo anterior indica que hay

²³⁸ Pregunta 4: indique de 0 a 5 el volumen de quejas o reclamos que su entidad recibe con respecto a los siguientes motivos: cobro de servicios o comisiones, revisión o liquidación, fallas en cajeros automáticos, no se remite información al cliente, indebida atención al usuario/cliente, aspectos contractuales (incumplimiento/modificación/ cláusulas abusivas), reportes centrales de riesgo, descuentos injustificados, consignación errónea, suplantación presunta de personas, otra. Siendo 0 = ninguna y 5 = máximo número de quejas.

²³⁹ Indique en cuál de las siguientes instancias se resuelven con mayor frecuencia los conflictos surgidos con los usuarios/clientes de su entidad: departamento/oficina interna de la entidad, oficina del defensor del cliente externo a la entidad, instancias administrativas (superintendencia u otro), instancias judiciales, mecanismos alternativos de resolución de conflictos (conciliación prejudicial, arbitraje u otro), otra.

²⁴⁰ Pregunta 6, anexo 1.

²⁴¹ Pregunta 7, anexo 1.

²⁴² Pregunta 8, anexo 1.

²⁴³ Pregunta 9: con respecto a los requerimientos de las normativas en materia de protección a los usuarios de servicios financieros, ¿puede indicarnos si en su entidad se han establecido programas de capacitación al personal?; ¿se han incluido nuevas apropiaciones presupuestarias destinadas a cubrir los costos de eventuales procesos administrativos/judiciales?; ¿se han implementado programas de educación financiera a los usuarios o clientes?; ¿se ha incurrido en costos adicionales para llevar a cabo el cumplimiento de estas normativas?; ¿se han incluido dentro de los códigos de buen gobierno prácticas alusivas al cumplimiento de estas normativas?; ¿se han diseñado políticas y procedimientos de autorregulación en esta materia?

²⁴⁴ Pregunta 10, anexo 1.

²⁴⁵ Pregunta 11: indique en una escala de 0 a 5 qué percepción tiene su entidad del nivel de conocimiento de los usuarios/clientes sobre los siguientes aspectos: tasas de interés, gastos y comisiones; niveles de endeudamiento; características de productos y servicios ofrecidos; mecanismos de presentación de quejas y reclamos; derechos y obligaciones; medidas de seguridad que deben adoptar en su propio beneficio; otra. Siendo 0 = ninguno y 5 = máximo nivel de conocimiento.

cierta uniformidad en cuanto a nivel de conocimiento, si bien no resulta ser muy alto. Elevar el nivel de conocimiento y comprensión de los aspectos mencionados por parte de los consumidores es esencial para promover un uso adecuado de los productos y servicios financieros en el mercado.

Para lograr ese cometido, uno de los aspectos claves es la capacitación del personal de la entidad, particularmente cuando hay un contacto directo con los usuarios. Según lo respondido por las entidades, el grado de capacitación del personal en la materia es muy alto en un 14%, alto en un 82% y bajo en un 4%²⁴⁶. Aunque los porcentajes mencionados indican buenos grados de capacitación, es fundamental mantener un trabajo continuo y persistente en este aspecto.

Por otro lado, si bien no parece que haya discusión en cuanto a la necesidad y la importancia de la protección a los usuarios de servicios financieros, se consultó a las entidades sobre los temas a los que consideraban que dicha protección contribuía²⁴⁷. Las siguientes fueron las respuestas obtenidas:

Gráfica 1



Nota: la pregunta formulada tenía respuesta múltiple, razón por la cual las respuestas tabuladas son el porcentaje de entidades que eligió cada una de las opciones dadas.

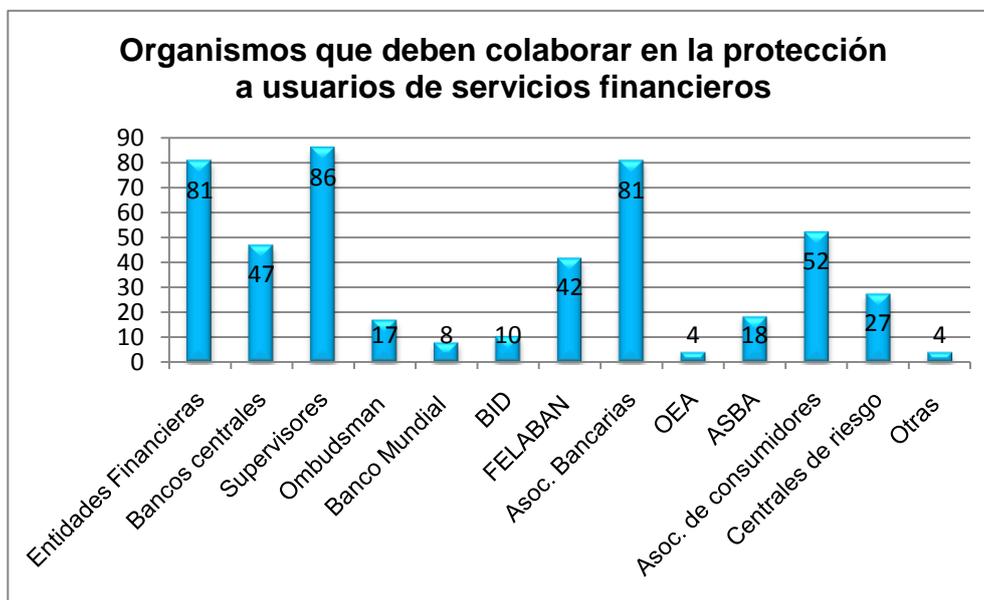
Como queda claro, gran parte de las entidades considera que la regulación en materia de protección a usuarios de servicios financieros contribuye a la transparencia en el mercado, la imagen de la banca y la estabilidad del sistema. Solamente dos entidades manifestaron que la normativa del tema en estudio no contribuye, mientras que sólo en materia de inclusión financiera y prevención de crisis sistémicas el porcentaje de entidades es levemente menor de la mitad. Finalmente, se consideró que la regulación sobre protección a usuarios también contribuye al establecimiento de políticas estándar en todos los bancos, lo que permite más uniformidad al respecto. Los resultados mencionados son de resaltar en la medida en que evidencian que el tema de la protección a los usuarios no es percibido por las entidades financieras como positivo únicamente para ellos sino para el sistema en su conjunto.

²⁴⁶ Pregunta 12, anexo 1.

²⁴⁷ Pregunta 13: señale si usted considera que la regulación en materia de protección a los usuarios/clientes de servicios financieros contribuye con las opciones enunciadas en la gráfica 1.

Por último, las instituciones financieras respondieron sobre los organismos que consideran que deben participar activamente en la protección a los consumidores financieros²⁴⁸. Los resultados se muestran a continuación:

Gráfica 2



Nota: la pregunta formulada tenía respuesta múltiple, razón por la cual las respuestas tabuladas son el porcentaje de entidades que eligió cada una de las opciones.

Como lo demuestran los datos, las instituciones incluyen en los primeros lugares a las propias entidades, los organismos de supervisión y las asociaciones bancarias locales. Al contrario, la OEA y el Banco Mundial son los que menos consideran que deben tener colaboración en el tema. Las entidades adujeron también que los gobiernos locales, ministerios o secretarías de educación e instituciones de educación privada también deben colaborar en la protección a los usuarios de servicios financieros. FELABAN, por su parte, es uno de los organismos que las entidades consideran que debe participar activamente en el tema, con un 42% de respuestas en este sentido. La colaboración conjunta por parte de los órganos que figuran en la tabla es fundamental para que se mantenga la homogeneidad en el tema y se alcancen altos niveles de eficiencia en la regulación al respecto.

4.2 Asociaciones bancarias

En el caso de las encuestas enviadas a las asociaciones bancarias de la región, se registró una participación de diez y siete (17) de las diecinueve (19) asociaciones bancarias miembros de FELABAN: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

²⁴⁸ Pregunta 14: ¿qué organismo (s) debería (n) colaborar con la promoción y efectiva protección de los derechos e intereses de los usuarios/clientes de los servicios financieros? Las opciones son las enunciadas en la gráfica 2.

En relación con la función que las asociaciones bancarias deben ejercer en materia de protección a los consumidores, las asociaciones respondieron como se muestra en la siguiente tabla²⁴⁹.

Tabla 2

Opción	TOTAL	%
1. Ninguno.	0	0
2. Acompañamiento a las entidades financieras en procesos autorregulatorios.	12	71
3. Resolución de conflictos a través de mecanismos alternativos (Marc).	4	24
4. Iniciativa legislativa.	7	41
5. Evaluación del impacto de las regulaciones en la materia.	13	76
6. Asesoría y atención a los usuarios/clientes de las entidades financieras.	3	18
7. Incentivar e implementar programas de educación financiera.	13	76
8. Capacitación del personal de las entidades financieras en la materia.	8	47
9. Difusión de información relevante, del interés de los usuarios de servicios financieros.	14	82
10. Otra	2	12

Como queda claro con los datos expuestos, gran parte de las asociaciones de la región considera que éstas deben tener un papel activo a la hora de difundir información relevante y del interés de los usuarios de servicios financieros, de evaluar el impacto de las regulaciones en el sistema, de incentivar e implementar programas de educación financiera y de acompañar a las entidades en los procesos de autorregulación. Contrario a esos altos porcentajes, solamente el 18% de las entidades considera que deben participar en la atención y asesoría a los clientes y usuarios, es decir, el contacto directo con los mismos no es un papel que las asociaciones piensen que deben ejercer. Adicionalmente, una de las asociaciones también manifestó que es su deber mantener relaciones activas con los órganos del gobierno. De las respuestas mencionadas es importante resaltar el 76% obtenido en la que hace referencia a la participación en los programas de educación financiera que, como ya se mencionó, es fundamental para el adecuado funcionamiento del sistema financiero, además de constituir uno de los aspectos sobre los cuales se requieren mayores esfuerzos.

Al contrario, son pocas las asociaciones que consideran que deben atender las consultas de los consumidores y, en efecto, solamente el 17,6% de las asociaciones que respondieron dijeron contar con un departamento para recibir y tramitar quejas o

²⁴⁹ Pregunta 1: ¿cuál considera usted que es el papel de las asociaciones frente a la protección de usuarios de servicios financieros? La pregunta está formulada con respuesta múltiple y las opciones figuran en la tabla 3.

reclamos de los consumidores, mientras que el 82% no tiene dicha instancia²⁵⁰. De manera similar, el 82% de las asociaciones no cuenta con estadísticas sobre las quejas presentadas, mientras que el 18% sí lo hace²⁵¹. Cabe destacar lo anterior en la medida en que con dicha información organizada es posible desarrollar tipologías de quejas y, así, diseñar e implementar los correctivos adecuados, teniendo una colaboración por parte de las asociaciones, si se requiere.

Al igual que ocurre con las entidades, las asociaciones consideran que las instituciones le deben dar una muy alta (82%) y alta (18%) prioridad a la implementación de mecanismos de protección a los usuarios de servicios financieros²⁵². Sin embargo, no se han desarrollado efectivamente medidas tendientes a la aplicación e implementación de la normativa al respecto. Solamente el 29% de las asociaciones que respondieron manifiesta haber establecido programas de capacitación a sus entidades afiliadas en la materia; mientras que el 35% ha implementado mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas y procedimientos de sus entidades afiliadas en la materia y 47% ha diseñado políticas y procedimientos producto de la autorregulación en el tema²⁵³. Dada la reconocida importancia de la colaboración de las asociaciones en la protección a los usuarios de servicios financieros, fortalecer el desarrollo de medidas efectivas en este sentido resulta fundamental, particularmente en ejercicio del papel de las asociaciones en el sistema financiero.

Como aseguraron las entidades, las asociaciones también consideran que las instituciones deben participar en la educación financiera de sus clientes y usuarios. Si bien gran parte de las asociaciones considera que hay una muy alta y alta capacitación del personal que tiene contacto con el público (6% y 76%, respectivamente), el 18% considera que el nivel de capacitación es bajo²⁵⁴. Este es un aspecto sobre el que es importante mantener los esfuerzos, en particular si se toman en cuenta la nueva normativa y los retos que surgen continuamente en materia de protección a usuarios.

En cuanto a los temas frente a los cuales las asociaciones consideran que la regulación sobre protección a los usuarios pueden contribuir, las asociaciones aseguran que los principales son mejorar la imagen de la banca, la transparencia en el mercado y la inclusión financiera. En este caso, un mayor porcentaje de asociaciones que de instituciones considera que la protección a los consumidores contribuye a la inclusión financiera, mientras que el porcentaje de instituciones en el caso de la estabilidad del sistema financiero es mayor²⁵⁵. No obstante, en ambos casos se

²⁵⁰ Pregunta 2, anexo 2.

²⁵¹ Pregunta 3, anexo 2.

²⁵² Pregunta 4, anexo 2.

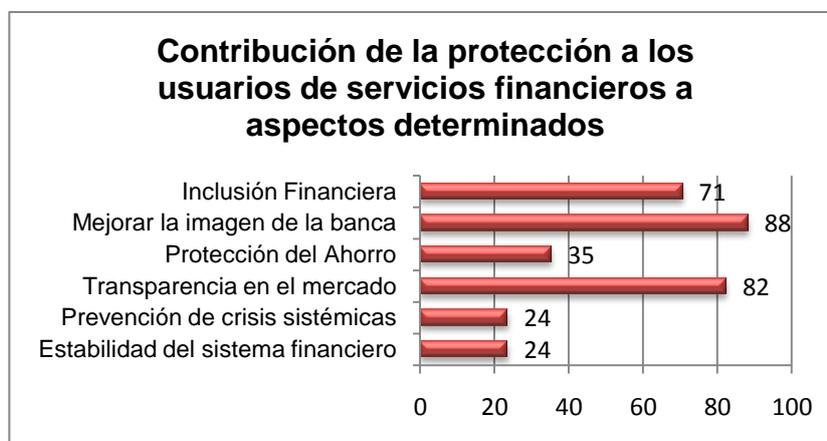
²⁵³ Pregunta 5: con respecto a los requerimientos de las normativas en materia de protección a los usuarios/clientes de servicios financieros, ¿puede indicarnos si en su asociación se han establecido programas de capacitación a sus entidades financieras afiliadas en la materia?; ¿se han implementado programas de educación financiera?; ¿se han diseñado políticas y procedimientos de autorregulación en la materia?; ¿se han implementado mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas y procedimientos de sus entidades afiliadas en la materia?; ¿se han implementado mecanismos para mantener canales de comunicación con las entidades encargadas de proteger los usuarios/clientes (p.e. defensor del cliente, superintendencia u otros)?

²⁵⁴ Pregunta 7, anexo 2.

²⁵⁵ Pregunta 8: señale si usted considera que la regulación en materia de protección a los usuarios/clientes de servicios financieros contribuye con los aspectos enunciados en la gráfica 3.

destaca el reconocimiento de la contribución para los diferentes temas, como se expone con los siguientes datos:

Gráfica 3



Nota: la pregunta formulada tenía opciones múltiples, razón por la cual las respuestas tabuladas son el porcentaje de asociaciones que eligió cada una de ellas.

Por otro lado, en materia de autorregulación, las encuestas evidencian que aún se requiere mayor desarrollo. El único tema sobre el cual más de la mitad de las asociaciones asegura que sus entidades afiliadas tienen instrumentos de autorregulación, es la transparencia de información. En otros aspectos fundamentales como la protección a los depósitos o la prevención de uso de prácticas o cláusulas abusivas, la existencia de autorregulación es mucho menor²⁵⁶. Lo expuesto se aclara con la siguiente tabla:

Tabla 3

OPCIÓN	%
1. Protección de los derechos de los depositantes	24
2. Transparencia de información	59
3. Prácticas de gestión de cobro	41
4. Prevención de uso de prácticas o cláusulas abusivas en las relaciones contractuales.	29
5. Envío de información periódica a los clientes de los servicios o productos contratados.	47
6. Difusión clara y oportuna de las tarifas, tasas de interés, gastos y comisiones aplicables.	41
7. Atención a los usuarios/clientes	47
8. Otra	18

²⁵⁶ Pregunta 9: señale si sus entidades afiliadas forman parte de convenios/acuerdos de autorregulación en los siguientes temas: los enunciados en la tabla 4.

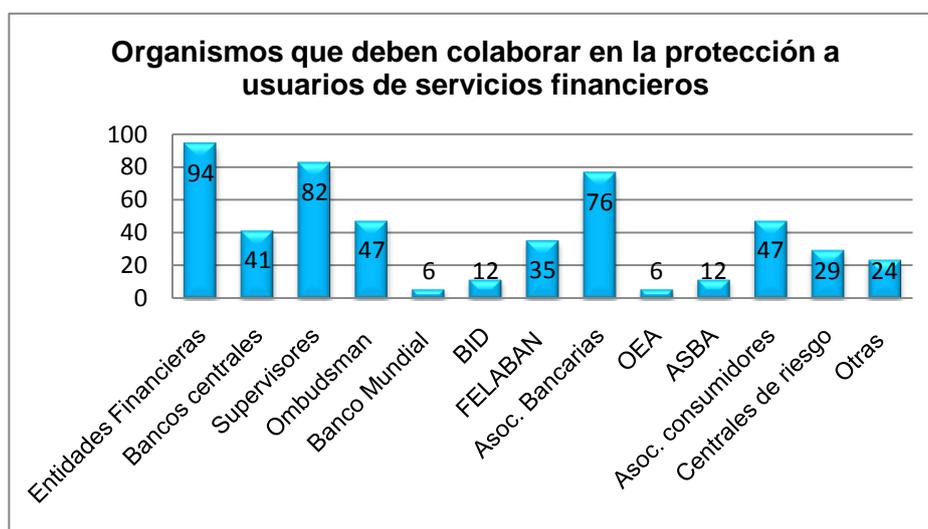
En conexión con lo anterior, de las asociaciones que manifiestan que sus entidades afiliadas cuentan con mecanismos de autorregulación, el 29% son meras recomendaciones mientras que sólo el 19% es vinculante (6% sin ningún tipo de sanción y 12% con algún tipo de sanción). Nuevamente, es importante resaltar que el 18% no hace parte de ningún tipo de convenio o acuerdo producto de un ejercicio de autorregulación²⁵⁷. En este sentido, resulta fundamental no solamente el rol de las propias instituciones, sino también el de las asociaciones, como acompañantes en esos procesos de autorregulación o de impulsores del mismo como en los casos mencionados en el acápite respectivo del informe.

Tabla 4

Opción	TOTAL	%
1. Meras recomendaciones	5	29
2. Vinculantes sin ningún tipo de sanción	1	6
3. Vinculantes con algún tipo de sanción	2	12
4. No cuenta con convenios/acuerdos de autorregulación	3	18
5. Otra	0	0

Finalmente, al igual que en el caso de las respuestas de las instituciones, las asociaciones bancarias consideran en la gran mayoría que las entidades financieras, las asociaciones bancarias locales y los organismos supervisores deben tener una participación activa en materia de protección a usuarios de servicios financieros²⁵⁸.

Gráfica 4



²⁵⁷ Pregunta 10: señale si los convenios/acuerdos de autorregulación son: meras recomendaciones, vinculantes sin ningún tipo de sanción, vinculantes con algún tipo de sanción, no cuenta con convenios/acuerdos de autorregulación, otra.

²⁵⁸ Pregunta 11: ¿qué organismo/s deberían colaborar con la promoción y efectiva protección de los derechos e intereses de los usuarios/clientes de los servicios financieros? Las opciones son las enunciadas en la gráfica 4.

Nota: la pregunta formulada tenía respuesta múltiple, razón por la cual las respuestas tabuladas son el porcentaje de asociaciones que eligió cada una de las opciones de respuesta.

Con un porcentaje muy similar, las asociaciones también consideran que FELABAN debe ejercer un papel activo en materia de protección a usuarios financieros. Lo fundamental en este sentido es el trabajo conjunto que desarrollen las distintas entidades, para lograr resultados positivos sólidos.

En términos globales, las encuestas diligenciadas por las entidades financieras y las asociaciones bancarias corroboran lo identificado en el informe. Uno de los mayores retos en el tema es la educación financiera, así como la promoción e implementación de instrumentos de autorregulación. Los países utilizan diferentes herramientas, cada una con debilidades y fortalezas. Para mayor claridad en la información de las encuestas, se anexa la tabulación.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para un buen funcionamiento del sistema financiero, que mantenga el equilibrio y la debida protección a los consumidores, debe haber esfuerzos conjuntos por parte del Estado, las entidades financieras y los consumidores e inversores. Desde la perspectiva del supervisor, es esencial asegurar que los operadores cuenten con esquemas adecuados de gobernanza corporativa, que revelen ampliamente información de riesgo para que el mercado tenga señales apropiadas, y conduzcan sus negocios con el consumidor como primera preocupación. Esa mentalidad debe extenderse desde las matrices corporativas hasta la ventanilla del cajero. El cliente necesita entender sus derechos y responsabilidades hacia el sector, y eso requiere educación financiera. Los inversores precisan conocer el ámbito y ser capaces de hacer su propia *due diligence*, porque las agencias de calificación han probado ser inefectivas.

En ese sentido, cada participante del sector financiero debe implementar mejores prácticas por la protección a los usuarios de los servicios financieros, armonizando la regulación y la eficiencia en el sistema. Con plena conciencia de propender a ese equilibrio, se presentan las siguientes recomendaciones, algunas dirigidas a las entidades financieras o a las asociaciones bancarias y otras a organizaciones como FELABAN. En cuanto a las instituciones financieras:

1. Implementar mecanismos de efectiva revisión periódica de los modelos de los contratos por parte del área legal de la entidad, verificando la inexistencia de cláusulas abusivas y su adecuación con la normatividad vigente y las buenas prácticas bancarias.
2. Mantener registros y estadísticas de las quejas y reclamaciones presentadas por los consumidores financieros en las oficinas internas, organizadas de acuerdo con los productos y servicios, los motivos y el porcentaje de las reclamaciones efectivamente atendidas.

3. Adoptar medidas para respetar los plazos de respuesta de las quejas y reclamos de los consumidores, además de mantener estadísticas que evidencien el tiempo utilizado en cada caso.
4. Diseñar códigos o lineamientos internos en materia de gestión de cobro, en desarrollo de la facultad de autorregulación.
5. Ampliar y fortalecer los canales de comunicación entre la entidad y los clientes y consumidores, teniendo en cuenta las restricciones al acceso de cada sector de la población a los mismos.
6. Diseñar mecanismos de transmisión de información a los clientes y consumidores de acuerdo con su perfil socioeconómico.
7. Informar de manera adecuada a los usuarios sobre los distintos canales de atención existentes.
8. Desarrollar talleres y otros sistemas de capacitación para los funcionarios de las entidades con el propósito de que desarrollen sus funciones de acuerdo con las normas de protección a los consumidores.
9. Incentivar el buen desarrollo de las funciones de los empleados y la adecuada atención al público mediante mecanismos como el reconocimiento al mejor empleado del mes y similares.
10. Implementar mecanismos de revisión previa a la publicidad difundida, garantizando la transparencia, claridad y veracidad de la misma.
11. Publicar periódicamente las tasas de interés, comisiones y demás cargos que los consumidores deben asumir, además de la forma de cálculo de los mismos y el costo total de los productos y servicios ofrecidos.
12. Implementar estrategias adecuadas de educación financiera, diferenciándolas claramente de las de información o comunicación, dirigidas a los clientes tanto potenciales como activos.
13. Diseñar los programas de educación financiera de acuerdo con el perfil de los clientes activos y potenciales, teniendo en cuenta factores como edad, sexo, nivel educativo y socioeconómico.
14. Adicional a la educación financiera en general, implementar sistemas efectivos de asesoría crediticia.
15. Diseñar mecanismos para identificar el estado de la educación financiera en la región, así como las principales debilidades y necesidades en el tema.
16. Desarrollar herramientas para medir el éxito de los programas de educación financiera implementados en los diferentes sectores.
17. Promover la educación financiera a partir de la formación básica.
18. Promover la educación financiera no formal, y llegar a espacios no cubiertos por la educación formal.
19. Desarrollar programas de capacitación para educadores en materia del sistema financiero, los productos y servicios del mismo y las normas de protección al usuario.
20. Desarrollar estrategias de capacitación eficientes para los funcionarios tanto de las entidades financieras como de las de supervisión y aplicación, sobre las normas de protección a los usuarios de servicios financieros.
21. Tomar ventaja de las medidas de protección al consumidor adoptadas, como mecanismo distintivo frente a otras entidades y como valor agregado propio.
22. Establecer la protección a los usuarios en los organismos de alta dirección como uno de los aspectos prioritarios para la entidad.

23. Informar adecuadamente a los clientes sobre las garantías a los depósitos existentes y su funcionamiento.
24. Fomentar la prevención y la protección *ex ante*, evitando incurrir en los altos costos y esfuerzos de la protección *ex post*.
25. Mantener la supervisión del cumplimiento de las normas de competencia independiente de la supervisión financiera propiamente dicha, garantizando que en todo caso la vigilancia sobre las primeras se lleve a cabo con el debido conocimiento del sector.
26. Fomentar y fortalecer los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
27. Incorporar al sistema de administración de riesgo operativo los temas de protección a los usuarios de los servicios financieros.
28. Fortalecer los canales de comunicación con las entidades de supervisión.
29. Fomentar y desarrollar instrumentos de autorregulación y autosupervisión de acuerdo con las mejores prácticas bancarias identificadas.
30. Difundir entre los clientes y usuarios los instrumentos de autorregulación y autosupervisión para su buen funcionamiento.

Las siguientes recomendaciones están dirigidas a las asociaciones bancarias. Algunas pueden ser implementadas directamente por ellas, mientras que otras pueden ser sugeridas a los organismos de supervisión para su adecuada puesta en marcha.

1. En caso de tener un sistema de atención de quejas y reclamos, mantener un registro y elaborar las estadísticas correspondientes, de acuerdo con los productos, servicios, motivos y porcentaje de reclamaciones efectivamente atendidas.
2. Desde el mismo supuesto de que se cuenta con un sistema de atención de reclamaciones, respetar los plazos para responder a las mismas y mantener un registro del tiempo utilizado en cada caso.
3. Acompañar y liderar las iniciativas de autorregulación y autosupervisión de las entidades afiliadas.
4. Desarrollar su iniciativa legislativa para regular adecuadamente la protección a los usuarios de servicios financieros.
5. Ampliar y mejorar los canales de comunicación con las entidades de supervisión.
6. Informar a los clientes y usuarios sobre los canales de comunicación existentes.
7. Capacitar a sus empleados y a los de los afiliados, para que tengan el debido conocimiento de las normas de protección a usuarios de servicios financieros.
8. Fomentar y desarrollar programas de educación financiera de acuerdo con el perfil de los receptores de la misma.
9. Formular recomendaciones o sugerencias para que, en la medida de lo posible, se incluya la educación financiera en la básica formal y no formal.
10. Promover en las entidades afiliadas la prevención y la protección *ex ante* a los consumidores.
11. Crear un sistema de alertas tempranas frente a los distintos riesgos que asumen las entidades afiliadas.

A las entidades y asociaciones que cuenten con defensor del cliente o consumidor, se les formulan las siguientes recomendaciones, aplicables de acuerdo con la estructura de la figura en cada país. En caso de que no se cuente con ella, se invita a las entidades y asociaciones bancarias a que la incorporen, con las características que se presentan a continuación:

1. Nombrar defensores del cliente o del consumidor, en la cantidad que corresponda al número de entidades, de acuerdo con el volumen de quejas de cada una.
2. Homogeneizar los procedimientos y normas aplicables a los defensores, de manera que su labor en las distintas entidades sea unificada.
3. Diseñar la figura del defensor del cliente o del consumidor de modo que actúe de manera independiente y autónoma.
4. Establecer normas particulares para los casos en los que se generen conflictos de interés en la resolución de reclamos o quejas.
5. Establecer que las decisiones del defensor sean vinculantes para las partes, sin perjuicio de los mecanismos de revisión de las mismas y de los recursos procedentes.
6. Otorgarles a los defensores competencia para obrar como conciliadores, con la debida capacitación y de acuerdo con la normatividad aplicable en cada país.

Por otro lado, se presentan las siguientes recomendaciones a FELABAN y otras organizaciones con participación regional, que puedan servir a la discusión y promoción de buenas prácticas bancarias:

1. Actuar como vocero regional, identificando y comunicando las necesidades del sistema financiero regional y local.
2. Destacar e incentivar la adopción de buenas prácticas a través de instrumentos de autorregulación.
3. Establecer alianzas estratégicas con las entidades de supervisión para la promoción y el efectivo desarrollo de los derechos del consumidor financiero.
4. Discutir y analizar la creación de una agencia de protección internacional de los derechos e intereses de los usuarios, integrada por usuarios, entidades y reguladores (gobierno) de los países de la región.
5. Mejorar los canales de comunicación con los afiliados.

Finalmente, las siguientes recomendaciones van dirigidas a quienes ejercen labores de supervisión en el sistema financiero:

1. Ser diligente en la publicación de las estadísticas de quejas y reclamos, organizándolas de acuerdo con los productos y servicios involucrados, los motivos, la instancia en que se resolvió y el tiempo de resolución.
2. Publicar de manera comparativa las tasas de interés y cargos aplicados por las distintas entidades del sector financiero.
3. Mantener medidas de regulación y supervisión prudencial, cuidando el equilibrio en el sistema y las normas de protección a los consumidores financieros.
4. Fortalecer los mecanismos de supervisión preventiva en el sistema.

5. Reforzar los canales de comunicación con las entidades financieras, los usuarios de los servicios financieros y las asociaciones de consumidores.
6. Implementar instrumentos de supervisión del cumplimiento de las medidas de protección a los usuarios de acuerdo con el tamaño y naturaleza de la entidad vigilada.
7. Crear, si no la hay, una entidad o dependencia encargada especialmente de la protección a los usuarios de los servicios financieros.
8. Crear un sistema de alertas tempranas frente a los distintos riesgos que asumen las entidades, con respecto a conductas discordes con las normas de protección a los consumidores.

Las anteriores recomendaciones tienen como objetivo fortalecer el sistema financiero, y fijar la protección a los usuarios de servicios financieros como uno de sus pilares. Es evidente que los países de la región han desarrollado distintos mecanismos de protección en los últimos años; sin embargo, aún hay varios retos que alcanzar en esta materia.

Uno de los desafíos más grandes se refiere a la educación financiera. Si bien se han venido implementando algunos mecanismos en esta dirección, han constituido medidas dispersas cuyos efectos y nivel de éxito no se conocen con claridad. De ahí la necesidad de desarrollar programas y campañas de educación financiera de forma organizada, estudiando sus alcances y adecuación en coherencia con los distintos receptores. La educación financiera no solamente es fundamental para los clientes de las entidades sino para los usuarios. Incentivarla desde la formación básica es una de las medidas más adecuadas, que debe ser implementada e impulsada por el Estado y también por los agentes económicos del sector, que poseen el conocimiento técnico necesario. Por ello, definitiva la participación de entidades y agentes.

Algo similar ocurre en otros tópicos como la atención a los clientes, particularmente en cuanto a sus quejas y reclamaciones. Mantener la eficiencia en los sistemas encargados de esta labor es fundamental. Sin embargo, para evitar los altos niveles de quejas y reclamaciones, y los costos que implican, se debe fortalecer las medidas de prevención y de protección *ex ante*. La transparencia de todo tipo de información en el sistema es uno de los aspectos más importantes para mantener la debida competencia en el mercado.

Si bien la investigación realizada evidencia los esfuerzos que se han venido desplegando en los distintos países de la región para fortalecer la protección a los usuarios de los servicios financieros, las medidas que se adopten en el futuro son primordiales para alcanzar resultados positivos y duraderos. Por ello se invita a las entidades financieras y a asociaciones bancarias a adoptar las recomendaciones expuestas, con el objetivo de mantener la eficiencia en el sistema y la protección a los usuarios como una de las prioridades del mismo. Si bien las recomendaciones deben ser implementadas e interpretadas de acuerdo con las particularidades del país, son herramientas de gran utilidad en el desarrollo del sector financiero en la región. Adoptando las mejores prácticas internacionales y fortaleciendo la protección a los consumidores se puede incrementar el dinamismo del sistema, y garantizar su eficiencia y estabilidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- Alliance for Financial Inclusion. *Consumer protection. Leveling the playing field in financial inclusion*. (Tailandia, 2010). Recuperado el 19 de febrero de 2010 de <http://www.financial-education.org/dataoecd/59/33/44574905.pdf>.
- Aguilera V., M. *Regulación, supervisión y protección a usuarios de servicios financieros*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. VI Jornadas de Ausbanc Internacional, México. Recuperado el 4 de febrero de 2010 de http://www.ausbanc.es/internacional/jornadas/AusbancInternacionalVI/doc/ManuelAguilera_ponencia.pdf.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, 2008.
- Banco de Pagos Internacionales. Comité de Supervisión de Basilea. (2006, febrero). *La mejora del gobierno corporativo en organizaciones bancarias*.] Recuperado el 1.º de marzo de 2010 de <http://www.bis.org/publ/bcbs122es.pdf>.
- Barth, J.; Caprio Jr., G. y Levine, R. *Rethinking Bank Regulation. Till angels govern*. Nueva York: Cambridge University Press, 2006c.
- Comisión de las Comunidades Europeas. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013. Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz*. Recuperado el 15 de febrero de 2010 de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0099:FIN:ES:PDF>.
- Comisión Nacional del Mercado de Valores y Banco de España (2008, mayo). *Plan de educación financiera 2008-2012*.
- Comité Regional de América Latina (Cral). (2006, noviembre). Informe de los sistemas de garantía de depósitos en Iberoamérica. Recuperado el 10 de septiembre de 2010 de http://www.ipab.org.mx/02_proteccion_ahorro/Pres_asuntos_int/InformefinalSGDIBARio.pdf.
- Freixas, X. y Saurina, J. *Teoría y práctica de la regulación bancaria*. En Diplomado Ejecutivo Experto en Microfinanzas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, con apoyo de la Fundación Microfinanzas del BBVA.
- García S., M.N. *Análisis del impacto de la regulación financiera*. Recuperado de http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_5174__4C87239AA53B2CBD000086DA94C1A386.pdf.
- Laguingue, E. (2002). El abuso en la contratación bancaria y la protección de la ley de defensa del consumidor. En Guillermo Tinti (coord.). *El abuso en los contratos*. Buenos Aires: Editorial Ábaco.
- Leñena M., E. e Irákulis A., N. *Regulación jurídica de la publicidad financiera*. Universidad del País Vasco. Base de datos vlex. Recuperado el 5 de febrero de 2010 de http://servicios.vlex.com/archivos/1_3/2007/06/27/lm_1_3_382927_in1.pdf.

- López L., W. Autorregulación en los mercados financieros y de valores. En *Memorias del II Congreso Uniandino de Derecho Financiero y del Mercado de Capitales* (2004, 17 de junio). Bogotá: Ediciones Uniandes, Facultad de Derecho.
- Mendoza, C.A. Central American Business Intelligence (Cabi). *Hacia una cultura de protección de los usuarios del sistema financiero*. Recuperado de <http://ca-bi.com/blackbox/?p=2722>.
- Mendoza, C.A. Central American Business Intelligence (Cabi). Estudio sobre protección para los usuarios del sistema financiero. En: *The black box*. Blog económico y político de Centroamérica y Central American Business Intelligence. Recuperado el 3 de febrero de 2010 de http://www.nd.edu/~cmendoz1/documento_CABl.pdf.
- Miralles S., E. *La protección del cliente en la relación bancaria*. (2007, octubre). Base de datos vlex. Sección aspectos generales de la contratación. La contratación bancaria. Recuperado el 5 de febrero de 2010 de http://vlex.com/vid/proteccion-cliente-relacion-bancaria-39065350?ix_resultado=11&query%5Bct_resultados%5D=255&query%5Bfrase%5D=proteccion+usuario+financiero&query%5Btextolibre%5D=proteccion+usuario+financiero&sort=score.
- Palomar A., C.M. *El defensor del cliente financiero: un mecanismo eficaz en la protección de los derechos de los usuarios* (2004). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Trabajo de grado. Recuperado de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere7/DEFINITIVA/TESIS%2058.pdf>.
- Perrotta, D.G. *Colombia: gobierno corporativo y la Ley 1328 del 2009: nuevas responsabilidades para la alta dirección de las entidades vigiladas*. Recuperado el 31 de mayo de 2010 de <http://www.dpya-sa.com.ar/articulos/Colombia-Ley-1328.pdf>.
- Roccatti, M. El ombudsman. Su impacto en los países latinoamericanos. En *Razón y Palabra*, N.º 22. Recuperado el 18 de febrero de 2010 de http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n22/22_mroccatti.html.
- Rosillo R., M. *Efectos de la Ley 1328 de 2009 en la protección al consumidor financiero*. (2009, octubre). Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 9 de marzo de 2010 de http://www.javeriana.edu.co/juridicas/dep_der_econ/documents/presentacionMauricioRosillo.pdf.
- Rosillo R., M. (2008, mayo). La autorregulación en el mercado de valores. En *Revista de Derecho Privado*, 39. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
- Sanz S., A. (2002, agosto-septiembre). ¿Quién regula el sistema financiero internacional? *Sistema Financiero: novedades y tendencias*, 801. Recuperado el 4 de febrero de 2010 de http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_801_145-164__8917E65CB20CE27570171F665B7B0560.pdf.
- The World Bank (2009, septiembre). *Private and Financial Sector Development Department. Europe and Central Asia Region. Good practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: a diagnostic tool*.

Recuperado el 23 de febrero de 2010 de http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPPRVSECDEV/Resources/GoodPractices_ConsumerProtection_Sep09.pdf.

- Troya M., M. (2006, diciembre). *La política de competencia en el sector financiero de América Latina*. Recuperado el 9 de febrero de 2010 de <http://www.oecd.org/dataoecd/63/42/38857704.pdf>.

Normatividad

- Declaración Universal de Derechos de los Usuarios de los Servicios Bancarios y Financieros (2005, septiembre). Recuperado el 10 de febrero de 2010 de http://www.consumidoreslibres.org/declaracion_esp.pdf.
- Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor (versión ampliada de 1999). Recuperado el 2 de febrero de 2010 de http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_sp.pdf.
- Estrategia en materia de política de los consumidores 2007-2013. Recuperado el 5 de febrero de 2010 de http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/general_framework_and_priorities/l32054_es.htm.
- Ley modelo de Consumers International para la protección de los derechos del consumidor de América Latina y el Caribe (revisada en octubre de 2003). Recuperado el 2 de febrero de 2010 de http://www.consumersinternational.org/files/97953/FileName/ley_modelo_version_bruselas.pdf.

Argentina

- Constitución Nacional.
- Ley 24240 de 1993. Ley de Defensa del Consumidor.
- Ley 25156 de 1999. Ley de Defensa de la Competencia.
- Ley 25065 de 1999. Ley de Tarjetas de Crédito.
- Asociaciones de Bancos y Entidades Financieras de la República Argentina. Código de Prácticas Bancarias, enero de 2010.

Bolivia

- Nueva Constitución Política del Estado.
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras. Título II: Transparencia de la Información.
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras. Título IX: Control y Supervisión.
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras. Título XI: Servicios a Clientes y Usuarios.

Brasil

- Constitución de la República Federativa de Brasil.

- Ley 8078 de 1990. Ley sobre Protección al Consumidor.
- Decreto 6523 de 2008. Reglamenta la Ley 8078 para fijar normas generales sobre el servicio de atención al consumidor.
- Consejo Monetario Nacional, Banco Central de Brasil. Resolución 3694 sobre la prevención de riesgos en la contratación de operaciones y la prestación de servicios por parte de instituciones financieras y demás instituciones autorizadas por el Banco Central de Brasil.
- Consejo Monetario Nacional, Banco Central de Brasil. Resolución 3849 sobre la institución del componente organizacional de auditoría por las instituciones financieras y demás instituciones autorizadas por el Banco Central de Brasil.
- Federación Brasileira de Bancos. Código de Autorregulación Bancaria, agosto de 2008.
- Consejo de Autorregulación Bancaria. Normativo SARB 002/2008.
- Consejo de Autorregulación Bancaria. Normativo SARB 003/2008.
- Consejo de Autorregulación Bancaria. Normativo SARB 004/2009.
- Federación Brasileira de Bancos (Febraban). Portal de Autorregulación Bancaria, en <http://www.autoregulacaobancaria.org.br>.

Chile

- Constitución Política de Chile.
- Ley 19496 de 1997. Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores.
- Ley 20400. Ley General de Bancos.
- Ley 211. Ley de Defensa de la Competencia.
- Ley 1770 de 1997. Ley de Arbitraje y Conciliación.
- Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G. Reglamento Defensoría del Cliente de Bancos e Instituciones Financieras.
- Bancos firmantes y Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G. Código de Conducta y Buenas Prácticas de Bancos e Instituciones Financieras.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Portal de internet *Cliente Bancario* en <http://www.clientebancario.cl>.

Colombia

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.
- Ley 1340 de 2009. Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia.
- Decreto 690 de 2003. Por el cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 795 de 2003.
- Decreto 2281 de 2010. Por el cual se reglamenta la Defensoría del Consumidor Financiero.
- Decreto 1818 de 1998. Por el cual se expide el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

Costa Rica

- Constitución Política.
- Ley 7472 de 1994. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.
- Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, Banco Central de Costa Rica. Reglamento de Gobierno Corporativo.
- Ley 7558 de 1995. Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.
- Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, Superintendencia General de Entidades Financieras. Reglamento sobre divulgación de información y publicidad de productos financieros.
- Ley 35867 de 2010. Reglamento de tarjetas de crédito y débito.
- Código Civil.
- Código de Comercio.

Ecuador

- Constitución.
- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.
- Ley 2000-21. Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.
- Decreto 1314. Reglamento General a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.
- Decreto Ejecutivo 1614. Normas para la aplicación de la Decisión 608 de la CAN (protección y promoción de la libre competencia en la Comunidad Andina).
- Codificación de resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria.

El Salvador

- Constitución.
- Decreto 776 de 2005. Ley de Protección al Consumidor.
- Decreto 181. Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito.
- Decreto 697 de 1999. Ley de Bancos.
- Decreto 528 de 2004. Ley de Competencia.
- Superintendencia del Sistema Financiero. Normas para la transparencia de información en las operaciones y servicios bancarios.
- Superintendencia del Sistema Financiero. Normas para la contratación de las tasas de interés, comisiones y recargos entre los bancos y sus clientes.
- Superintendencia del Sistema Financiero. Normas para el Sistema de Tarjetas de Crédito.
- Asociación Bancaria Salvadoreña (Abansa). Lineamiento para la Atención al Cliente.
- Asociación Bancaria Salvadoreña (Abansa). Lineamiento para la Calidad en la Gestión de Cobro.
- Asociación Bancaria Salvadoreña (Abansa). Código de Ética.
- Programa de Educación Financiera “El manejo efectivo de tu dinero”. Curso virtual interactivo en el portal www.manejatudinero.com.

- Asociación Bancaria Salvadoreña (Abansa). Propuestas sobre el Producto Tarjetas de Crédito.

Guatemala

- Constitución Política de la República de Guatemala.
- Decreto 18-2002. Ley de Supervisión Financiera.
- Decreto 19-2002. Ley de Bancos y Grupos Financieros.
- Decreto 006-2003. Ley de Protección al Consumidor y Usuario.
- Decreto 5-99. Ley para la Protección del Ahorro.

Honduras

- Constitución.
- Decreto 170-95. Ley de Instituciones del Sistema Financiero.
- Decreto 53-2001. Ley de Seguro de Depósitos en Instituciones del Sistema Financiero.
- Decreto 357-2005. Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia.
- Decreto 67-95. Ley de Arbitraje.
- Decreto 306-2006. Ley de Tarjetas de Crédito.
- Comisión Nacional de Bancos y Seguros. Resolución 223/26-01-2010. Normas para el fortalecimiento de la transparencia, la cultura financiera y atención al usuario financiero en las instituciones supervisadas.
- Comisión Nacional de Bancos y Seguros. Resolución 015/2005. Reglamento de gobierno corporativo para las instituciones supervisadas.

México

- Constitución Política.
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.
- Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- Asociación de Bancos de México. Código de Ética para la Gestión de Cobro de la Asociación de Bancos de México.

Nicaragua

- Constitución Política de Nicaragua.
- Ley 182 de 1994. Ley de Defensa de los Consumidores.
- Decreto A.N. 2187. Reglamento a la Ley 182, Ley de Defensa de los Consumidores.
- Ley 561. Ley General de Bancos, Instituciones Financieras no Bancarias y Grupos Financieros.
- Ley 316. Ley de la Superintendencia de Bancos y de otras Instituciones Financieras.
- Ley 515. Ley de Promoción y Ordenamiento del Uso de la Tarjeta de Crédito.
- Ley 601 de 2006. Ley de Promoción de la Competencia.
- Superintendencia de Bancos y de otras Instituciones Financieras. Resolución CD-SIBOIF-629-4-MAY26-2010. Norma para las operaciones de tarjetas de crédito.

Panamá

- Constitución Política.
- Ley 45 de 2007. Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición.
- Decreto Ejecutivo 52 de 2008. Que adopta el texto único del Decreto Ley 9 del 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 del 22 de febrero de 2008. Título V: Cliente Bancario.
- Ley 81 de 2009. Que tutela los derechos de los usuarios de las tarjetas de crédito y otras tarjetas de financiamiento.
- Superintendencia de Bancos. Acuerdo 001-2008. Sobre el Sistema de Atención de Reclamos en las Entidades Bancarias.
- Superintendencia de Bancos. Acuerdo 003-2008. Por medio del cual se establece el procedimiento para la atención de reclamos ante la Superintendencia.
- Fondo de Garantías Fogar. Portal: http://findec.gob.pa/atencion_cliente/faqs_fogar.html.

Paraguay

- Constitución Nacional.
- Ley 1334 de 1998. Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario.
- Banco Central de Paraguay. Resolución 2 de 2001. Norma sobre transparencia informativa de cálculos y publicación de tasas de interés (modificación).
- Banco Central de Paraguay. Resolución 2 de 2001. Informativo de tasas activas y pasivas, comisiones y cargos por servicios sujetos a la variación de acuerdo al mercado financiero.
- Cámara y Bolsa de Comercio de Paraguay. Reglamento de Arbitraje. Aprobado por Acta N.º 2 del Consejo Directivo el 20 de agosto de 1997.
- Cámara y Bolsa de Comercio de Paraguay. Reglamento de Mediación. Aprobado por Acta N.º 2 del Consejo Directivo el 20 de agosto de 1997.
- Proyecto de Ley de Defensa de la Competencia. Asunción, 31 de agosto de 2010.

Perú

- Constitución Política.
- Decreto Legislativo 716 de 2000. Ley de Protección al Consumidor.
- Ley 28587. Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros.
- Decreto Legislativo 1034 de 2008. Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.
- Ley 26702. Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- Comisión de Protección al Consumidor. Lineamientos 2006 de la Comisión de Protección al Consumidor.
- Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Resolución 1765-2005. Reglamento de transparencia de

información y disposiciones aplicables a la contratación con usuarios del sistema financiero.

- Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Resolución 905-2010. Modificaciones al Anexo 2 y el Anexo 5 del reglamento de transparencia de información y disposiciones aplicables a la contratación con usuarios del sistema financiero.
- Reglamento del Defensor del Cliente Financiero.
- Código de Ética de las Empresas del Sistema Financiero.

República Dominicana

- Constitución.
- Administración Monetaria y Financiera. Junta Monetaria. Décima Resolución del 19 de enero del 2006. Reglamento de protección al usuario de los servicios financieros.
- Ley 42-08. Ley General de Defensa de la Competencia.

Uruguay

- Constitución.
- Ley 17250 de Defensa del Consumidor.
- Ley 17613 de Fortalecimiento del Sistema Bancario.
- Ley 18212 de Usura.
- Ley 18159 de Promoción y Defensa de la Competencia.
- Banco Central de Uruguay. Circular 2015. servicios relacionados con instrumentos financieros emitidos por terceros.
- Banco Central de Uruguay. Circular 1987. Normativa sobre gobierno corporativo y sistema de gestión integral de riesgos.
- Banco Central de Uruguay. Circular 2000. Tasas de interés y usura.
- Banco Central de Uruguay. Comunicación 2009/188. Información sobre servicios relacionados con instrumentos financieros emitidos por terceros – Artículos 361 y 454.1 literal c) de la R.N.R.C.S.F.
- Bolsa de Comercio de Uruguay. Estatutos del Centro de Conciliación y Arbitraje, Corte de Arbitraje Internacional para el Mercosur.
- Centro de Conciliación y Arbitraje de la Bolsa de Comercio de Uruguay. Reglamento de arbitraje.
- Centro de Conciliación y Arbitraje de la Bolsa de Comercio de Uruguay. Reglamento de conciliación.

Venezuela

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Decreto 6092 27 de mayo de 2008. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios.
- Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia de 1992.
- Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras. Resolución 147-02. Normas relativas a la protección de los usuarios de los servicios financieros.

- Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras. Resolución 209-08. Normas relativas a la atención de las personas con discapacidad, de la tercera edad y mujeres embarazadas
- Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras. Normas Relativas a la protección de los usuarios de los servicios financieros. Resolución 48110 publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 39508 del 13 de septiembre de 2010.

7. ANEXOS

7.1 Cuestionario enviado a las entidades financieras

Por favor, indique el país al que pertenece su entidad _____

1. Señale y califique de 0 a 5 el grado de difusión de la información veraz y oportuna por parte de su entidad, en los siguientes temas.

Siendo 0 = ninguna difusión y 5 = máximo nivel de difusión.

	0	1	2	3	4	5
a) Características de los productos y servicios ofrecidos.	<input type="checkbox"/>					
b) Información de tasas de interés, comisiones y gastos de los productos y servicios ofrecidos.	<input type="checkbox"/>					
c) Información básica de la entidad.	<input type="checkbox"/>					
d) Códigos de buen gobierno.	<input type="checkbox"/>					
e) Derechos y obligaciones de los usuarios.	<input type="checkbox"/>					
f) Mecanismos de presentación de quejas y reclamos en el nivel interno.	<input type="checkbox"/>					
g) Mecanismos administrativos y judiciales para la tutela de los derechos de los usuarios.	<input type="checkbox"/>					
h) Envío periódico de la información de estados de cuenta y modificación a las condiciones contractuales a los clientes.	<input type="checkbox"/>					

2. Señale a través de cuáles de los siguientes medios su entidad difunde la información enunciada en el numeral anterior.

Por favor, marque todas las opciones que considere necesarias (*).

	2. a. Clientes (relación contractual)	2. b. usuario /potenciales clientes
1. Medios masivos (prensa, radio o televisión).	1 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>
2. Personal de la entidad.	2 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>
3. Página web.	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
4. Folletos /periódicos de la entidad.	4 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
5. Oficinas/sucursales de la entidad (afiches, carteles, etc.).	5 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
6. Correo electrónico.	6 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
7. Correo certificado.	7 <input type="checkbox"/>	7 <input type="checkbox"/>
8. Otra. Por favor, especifique _____	8 <input type="checkbox"/>	8 <input type="checkbox"/>

3. Señale si su entidad cuenta con mecanismos para:

	Sí		No		Cuáles
a) Verificar si los usuarios/clientes acceden de manera efectiva a información actualizada sobre los aspectos mencionados en el numeral 1.	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	
b) Mantener actualizada la información difundida a través de los medios utilizados para dichos efectos.	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	
c) Informar a los usuarios/clientes de acuerdo con su perfil y sus necesidades.	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	
d) Incentivar a los usuarios/clientes para que mantengan actualizados sus datos personales.	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	
e) Garantizar una efectiva protección a los derechos de los depositantes.	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	
f) Evitar el uso de prácticas o cláusulas abusivas en las relaciones contractuales.	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	
g) Mantener canales de comunicación con las entidades encargadas de proteger los usuarios/clientes (p.e. defensor del cliente, Superintendencia u otros).	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	

4. Indique de 0 a 5 el volumen de quejas o reclamos que su entidad recibe con respecto a los siguientes motivos.

Siendo 0 = ninguna y 5 = máximo número de quejas.

	0	1	2	3	4	5
a) Cobro de servicios o comisiones.	<input type="checkbox"/>					
b) Revisión o liquidación.	<input type="checkbox"/>					
c) Fallas en cajeros automáticos.	<input type="checkbox"/>					
d) No se remite información al cliente.	<input type="checkbox"/>					
e) Indebida atención al usuario/cliente.	<input type="checkbox"/>					
f) Aspectos contractuales (incumplimiento/modificación/cláusulas abusivas).	<input type="checkbox"/>					
g) Reportes centrales de riesgo.	<input type="checkbox"/>					
h) Descuentos injustificados.	<input type="checkbox"/>					

i) Consignación errónea.	<input type="checkbox"/>					
j) Suplantación presunta de personas.	<input type="checkbox"/>					
k) Otra. Por favor, especifique _____	<input type="checkbox"/>					

5. Indique en cuál de las siguientes instancias se resuelven con mayor frecuencia los conflictos surgidos con los usuarios/clientes de su entidad.

Por favor, marque una opción (*).

1. Departamento/Oficina interna de la entidad.	1 <input type="checkbox"/>
2. Oficina del defensor del cliente externo a la entidad.	2 <input type="checkbox"/>
3. Instancias administrativas (Superintendencia u otro).	3 <input type="checkbox"/>
4. Instancias judiciales.	4 <input type="checkbox"/>
5. Mecanismos alternativos de resolución de conflictos (conciliación prejudicial, arbitraje u otro).	5 <input type="checkbox"/>
6. Otra. Por favor, especifique _____	6 <input type="checkbox"/>

6. ¿Cuál de las instancias anteriores considera usted que es la más idónea y eficaz para la resolución de los conflictos?

7. ¿Cuenta su entidad con un rubro dentro del presupuesto destinado a cubrir los costos procedentes de sanciones, administrativas o judiciales, por incumplimiento/infracciones a las normas de protección al consumidor?

1. <input type="checkbox"/> Sí
2. <input type="checkbox"/> No

8. ¿Cómo calificaría la prioridad que se le ha dado a implementar mecanismos de protección a los usuarios dentro de las actividades de su entidad? **Por favor, marque una sola opción (*).**

1. <input type="checkbox"/> Muy alta
2. <input type="checkbox"/> Alta
3. <input type="checkbox"/> Baja
4. <input type="checkbox"/> Muy baja

9. Con respecto a los requerimientos de las normativas en materia de protección a los usuarios de servicios financieros, ¿puede indicarnos si en su entidad...

Por favor, elija una sola respuesta para cada opción.

	Sí	No
a) ...se han establecido programas de capacitación al	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>

personal?				
b) ...se han incluido nuevas apropiaciones presupuestarias destinadas a cubrir los costos de eventuales procesos administrativos/judiciales?	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>
c) ...se han implementado programas de educación financiera a los usuarios o clientes?	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>
d) ..se ha incurrido en costos adicionales para llevar a cabo el cumplimiento de estas normativas?	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>
e) ...se ha incluido dentro de los códigos de buen gobierno prácticas alusivas al cumplimiento de estas normativas?	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>
f) ...se han diseñado políticas y procedimientos de autorregulación en esta materia?	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>

10. ¿Considera usted que las entidades financieras deben cumplir un papel activo en materia de educación financiera a sus usuarios/clientes?

1. <input type="checkbox"/> Sí
2. <input type="checkbox"/> No

11. Indique en una escala de 0 a 5 cuál es la percepción de su entidad sobre el nivel de conocimiento que tienen los usuarios/clientes en relación con los siguientes aspectos.

Siendo 0 = ninguno y 5 = máximo nivel de conocimiento.

	0	1	2	3	4	5
a) Tasas de interés, gastos y comisiones.	<input type="checkbox"/>					
b) Niveles de endeudamiento.	<input type="checkbox"/>					
c) Características de productos y servicios ofrecidos.	<input type="checkbox"/>					
d) Mecanismos de presentación de quejas y reclamos.	<input type="checkbox"/>					
e) Derechos y obligaciones.	<input type="checkbox"/>					
j) Medidas de seguridad que deben adoptar en pro de su propio beneficio.	<input type="checkbox"/>					
k) Otra. Por favor, especifique _____	<input type="checkbox"/>					

12. ¿Qué grado de capacitación tiene el personal de las oficinas/sucursales que tiene contacto directo con el público frente a la información e instrucción que le debe impartir al mismo?

1. <input type="checkbox"/> Muy alta
2. <input type="checkbox"/> Alta
3. <input type="checkbox"/> Baja
4. <input type="checkbox"/> Muy baja

13. Señale si usted considera que la regulación en materia de protección a los usuarios/clientes de servicios financieros contribuye con:

Por favor, marque todas las opciones que considere necesarias (*).

1. Estabilidad del sistema financiero.	1 <input type="checkbox"/>
2. Prevención de crisis sistémicas.	2 <input type="checkbox"/>
3. Transparencia en el mercado financiero.	3 <input type="checkbox"/>
4. Protección al ahorro.	4 <input type="checkbox"/>
5. Mejora de la imagen de la banca.	5 <input type="checkbox"/>
6. Inclusión financiera.	6 <input type="checkbox"/>
7. Ninguna.	7 <input type="checkbox"/>
8. Otra. Por favor, especifique _____	8 <input type="checkbox"/>

14. ¿Qué organismo/s deberían colaborar con la promoción y efectiva protección de los derechos e intereses de los usuarios/clientes de los servicios financieros?

Por favor, marque todas las opciones que considere necesarias (*).

1 <input type="checkbox"/> Entidades financieras.
2 <input type="checkbox"/> Bancos centrales.
3 <input type="checkbox"/> Entidades de supervisión.
4 <input type="checkbox"/> Ombudsman.
5 <input type="checkbox"/> Banco Mundial.
6 <input type="checkbox"/> Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
7 <input type="checkbox"/> Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN).
8 <input type="checkbox"/> Asociaciones bancarias locales.
9 <input type="checkbox"/> Organización de Estados Americanos (OEA).
10 <input type="checkbox"/> Asociación de Supervisores Bancarios de América Latina (ASBA).
11 <input type="checkbox"/> Asociaciones de protección al consumidor.
12 <input type="checkbox"/> Centrales de riesgo (<i>Credit Registers</i>).
13 <input type="checkbox"/> Otra. Por favor, especifique _____

7.2 Cuestionario enviado a las asociaciones bancarias

1. ¿Cuál considera usted que es el papel de las asociaciones frente a la protección de usuarios de servicios financieros?

Por favor, marque todas las opciones que considere necesarias (*).

1. <input type="checkbox"/> Ninguno.
2. <input type="checkbox"/> Acompañamiento a las entidades financieras en procesos autorregulatorios.
3. <input type="checkbox"/> Resolución de conflictos a través de mecanismos alternativos (Marc).
4. <input type="checkbox"/> Iniciativa legislativa.

5. <input type="checkbox"/> Evaluación de impacto de las regulaciones en la materia.
6. <input type="checkbox"/> Asesoría y atención a los usuarios/clientes de las entidades financieras.
7. <input type="checkbox"/> Incentivar e implementar programas de educación financiera.
8. <input type="checkbox"/> Capacitación del personal de las entidades financieras en la materia.
9. <input type="checkbox"/> Difusión de información relevante del interés de los usuarios de servicios financieros.
10. <input type="checkbox"/> Otra. Por favor, especifique _____

2. ¿Cuenta usted con un departamento que se dedique a realizar recibir, tramitar o resolver quejas y reclamos de los usuarios/clientes de sus entidades financieras afiliadas?

1. <input type="checkbox"/> Sí
2. <input type="checkbox"/> No

3. ¿Cuenta usted con mecanismos de registro y acopio de datos y estadísticas sobre las quejas y reclamos presentados por los usuarios a las entidades financieras?

1. <input type="checkbox"/> Sí
2. <input type="checkbox"/> No

4. ¿Cómo calificaría la prioridad que las entidades financieras le deben dar a la implementación de mecanismos de protección a los usuarios de servicios financieros?

Por favor, marque una sola opción (*).

1. <input type="checkbox"/> Muy alta
2. <input type="checkbox"/> Alta
3. <input type="checkbox"/> Baja
4. <input type="checkbox"/> Muy baja

5. Con respecto a los requerimientos de las normativas en materia de protección a los usuarios/clientes de servicios financieros, ¿puede indicarnos si en su asociación...

Por favor, elija una sola respuesta para cada opción.

	Sí	No	Cuáles
a) ... se han establecido programas de capacitación a sus entidades financieras afiliadas en la materia?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	
b)... se han implementado programas de educación financiera?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	

c)... se han diseñado políticas y procedimientos de autorregulación en la materia?	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>
d)... se han implementado mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas y procedimientos de sus entidades afiliadas en la materia?	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>
e)... se han implementado mecanismos para mantener canales de comunicación con las entidades encargadas de proteger los usuarios/clientes (p.e. defensor del cliente, Superintendencia u otros)?	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>

6. ¿Considera usted que las entidades financieras deben cumplir un papel activo en materia de educación financiera a sus usuarios/clientes?

1. <input type="checkbox"/> Sí
2. <input type="checkbox"/> No

7. ¿Qué grado de capacitación percibe usted que tiene el personal de las oficinas/sucursales de sus entidades afiliadas que tiene contacto directo con el público, frente a la información e instrucción que le deben impartir al mismo?

1. <input type="checkbox"/> Muy alta
2. <input type="checkbox"/> Alta
3. <input type="checkbox"/> Baja
4. <input type="checkbox"/> Muy baja
5. <input type="checkbox"/> Ninguna

8. Señale si usted considera que la regulación en materia de protección a los usuarios/clientes de servicios financieros contribuye con:

Por favor, marque todas las opciones que considere necesarias (*).

1. Estabilidad del sistema financiero.	1 <input type="checkbox"/>
2. Prevención de crisis sistémicas.	2 <input type="checkbox"/>
3. Transparencia en el mercado financiero.	3 <input type="checkbox"/>
4. Protección al ahorro.	4 <input type="checkbox"/>
5. Mejorar la imagen de la banca.	5 <input type="checkbox"/>
6. Inclusión financiera.	6 <input type="checkbox"/>

7. Nada.	7 <input type="checkbox"/>
8. Otra. Por favor, especifique _____	8 <input type="checkbox"/>

9. Señale si sus entidades afiliadas hacen parte de convenios/acuerdos de autorregulación en los siguientes temas:

Por favor, marque todas las opciones que considere necesarias (*).

1. Protección de los derechos de los depositantes.	1 <input type="checkbox"/>
2. Transparencia de información.	2 <input type="checkbox"/>
3. Prácticas de gestión de cobro.	3 <input type="checkbox"/>
4. Prevención de uso de prácticas o cláusulas abusivas en las relaciones contractuales.	4 <input type="checkbox"/>
5. Envío de información periódica a los clientes de los servicios o productos contratados.	5 <input type="checkbox"/>
6. Difusión clara y oportuna de las tarifas, tasas de interés, gastos y comisiones aplicables.	6 <input type="checkbox"/>
7. Atención a los usuarios/clientes.	7 <input type="checkbox"/>
8. Otra. Por favor, especifique _____	8 <input type="checkbox"/>

10. Señale si los convenios/acuerdos de autorregulación son:

1. Meras recomendaciones.	1 <input type="checkbox"/>
2. Vinculantes sin ningún tipo de sanción.	2 <input type="checkbox"/>
3. Vinculantes con algún tipo de sanción.	3 <input type="checkbox"/>
4. No cuenta con convenios/acuerdos de autorregulación.	4 <input type="checkbox"/>
5. Otra. Por favor, especifique _____	5 <input type="checkbox"/>

11. ¿Qué organismo/s deberían colaborar con la promoción y efectiva protección de los derechos e intereses de los usuarios/clientes de los servicios financieros?

Por favor, marque todas las opciones que considere necesarias (*).

1 <input type="checkbox"/> Entidades financieras.
2 <input type="checkbox"/> Bancos centrales.
3 <input type="checkbox"/> Entidades de supervisión.
4 <input type="checkbox"/> Ombudsman.
5 <input type="checkbox"/> Banco Mundial.
6 <input type="checkbox"/> Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
7 <input type="checkbox"/> Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN).
8 <input type="checkbox"/> Asociaciones bancarias locales.
9 <input type="checkbox"/> Organización de Estados Americanos (OEA).
10 <input type="checkbox"/> Asociación de Supervisores Bancarios de América Latina (ASBA).

11 <input type="checkbox"/> Asociaciones de protección al consumidor.
12 <input type="checkbox"/> Centrales de riesgo (<i>Credit Registers</i>).
13 <input type="checkbox"/> Otra. Por favor, especifique _____

7.3 Tabulación de los resultados de las encuestas a las entidades financieras

1. Señale y califique de 0 a 5 el grado de difusión de la información veraz y oportuna por parte de su entidad, en los siguientes temas:

Opción	TOTAL
a) Características de los productos y servicios ofrecidos.	4,18
b) Información de tasas de interés, comisiones y gastos de los productos y servicios ofrecidos.	4,3
c) Información básica de la entidad.	4,19
d) Códigos de buen gobierno.	2,87
e) Derechos y obligaciones de los usuarios.	3,73
f) Mecanismos de presentación de quejas y reclamos en el nivel interno.	4,09
g) Mecanismos administrativos y judiciales para la tutela de los derechos de los usuarios.	2,94
h) Envío periódico de la información de estados de cuenta y modificación a las condiciones contractuales a los clientes.	4,15

2. a) Señale a través de cuáles de los siguientes medios su entidad difunde a sus clientes la información enunciada en el numeral anterior.

Opción	TOTAL	%
1. Medios masivos (prensa, radio o televisión).	49	64
2. Personal de la entidad.	73	95
3. Página web.	68	88
4. Folletos /periódicos de la entidad.	56	73
5. Oficinas/sucursales de la entidad (afiches, carteles, etc.).	64	83
6. Correo electrónico.	41	53
7. Correo certificado.	29	38
8. Otra.	9	12

2. b) Señale a través de cuáles de los siguientes medios su entidad difunde a sus usuarios y potenciales clientes la información enunciada en el numeral anterior:

Opción	TOTAL	%
1. Medios masivos (prensa, radio o televisión).	54	70
2. Personal de la entidad.	60	78
3. Página web.	63	82
4. Folletos /periódicos de la entidad.	46	60
5. Oficinas/sucursales de la entidad (afiches, carteles, etc.).	59	77

6. Correo electrónico.	18	23
7. Correo certificado.	7	9
8. Otra.	5	6

3. Señale si su entidad cuenta con mecanismos para:

a) Verificar si los usuarios/clientes acceden de manera efectiva a información actualizada sobre los aspectos mencionados en el numeral 1.		
Opción	TOTAL	%
SÍ	52	68
NO	25	32

b) Mantener actualizada la información difundida a través de los medios utilizados para dichos efectos.		
Opción	TOTAL	%
SÍ	76	99
NO	1	1

c) Informar a los usuarios/clientes de acuerdo con su perfil y sus necesidades.		
Opción	TOTAL	%
SÍ	62	81
NO	13	17

d) Incentivar a los usuarios/clientes para que mantengan actualizados sus datos personales.		
Opción	TOTAL	%
SÍ	62	81
NO	14	18

e) Garantizar una efectiva protección a los derechos de los depositantes.		
Opción	TOTAL	%
SÍ	72	94
NO	2	3

f) Evitar el uso de prácticas o cláusulas abusivas en las relaciones contractuales.		
Opción	TOTAL	%
SÍ	73	95
NO	3	4

g) Mantener canales de comunicación con las entidades encargadas de proteger los usuarios/clientes (p.e. defensor del cliente, Superintendencia u otros).		
Opción	TOTAL	%
SÍ	75	97
NO	2	3

4. Indique de 0 a 5 el volumen de quejas o reclamos que su entidad recibe con respecto a los siguientes motivos:

Opción	TOTAL
a) Cobro de servicios o comisiones.	2,22
b) Revisión o liquidación.	1,41
c) Fallas en cajeros automáticos.	2,19
d) No se remite información al cliente.	1,22
e) Indebida atención al usuario/cliente.	1,49
f) Aspectos contractuales (incumplimiento/modificación/cláusulas abusivas).	1,02
g) Reportes centrales de riesgo.	1,15
h) Descuentos injustificados.	0,87
i) Consignación errónea.	1,02
j) Suplantación presunta de personas.	0,63
k) Otra.	0,21

5. Indique en cuál de las siguientes instancias se resuelven con mayor frecuencia los conflictos surgidos con los usuarios/clientes de su entidad.

Opción	TOTAL	%
1. Departamento/oficina interna de la entidad.	75	97
2. Oficina del defensor del cliente externo a la entidad.	0	0
3. Instancias administrativas (Superintendencia u otro).	1	1
4. Instancias judiciales.	1	1
5. Mecanismos alternativos de resolución de conflictos (conciliación prejudicial, arbitraje u otro).	1	1
6. Otra.	0	0

6. ¿Cuál de las instancias anteriores considera usted que es la más idónea y eficaz para la resolución de los conflictos?

Opción	TOTAL	%
1. Departamento/oficina interna de la entidad.	64	83
2. Oficina del defensor del cliente externo a la entidad.	5	6
3. Instancias administrativas (Superintendencia u otro).	1	1
4. Instancias judiciales.	0	0

5. Mecanismos alternativos de resolución de conflictos (conciliación prejudicial, arbitraje u otro).	3	4
6. Otra.	6	8

7. ¿Cuenta su entidad con un rubro dentro del presupuesto destinado a cubrir los costos procedentes de sanciones, administrativas o judiciales, por incumplimiento/infracciones a las normas de protección al consumidor?

Opción	TOTAL	%
SÍ	45	58
NO	30	39

8. ¿Cómo calificaría la prioridad que se le ha dado a implementar mecanismos de protección a los usuarios dentro de las actividades de su entidad?

Opción	TOTAL	%
1. Muy alta	33	43
2. Alta	37	48
3. Baja	5	6
4. Muy baja	0	0

9. Con respecto a los requerimientos de las normativas en materia de protección a los usuarios de servicios financieros, ¿puede indicarnos si en su entidad...

a) ... se han establecido programas de capacitación al personal?		
Opción	TOTAL	%
SÍ	68	88
NO	8	10

b) ... se han incluido nuevas apropiaciones presupuestarias destinadas a cubrir los costos de eventuales procesos administrativos/judiciales?		
Opción	TOTAL	%
SÍ	29	40
NO	37	51

c) ... se han implementado programas de educación financiera a los usuarios o clientes?		
Opción	TOTAL	%
SÍ	49	64
NO	25	32

d) ... se ha incurrido en costos adicionales para llevar a cabo el cumplimiento de estas normativas?		
--	--	--

Opción	TOTAL	%
SÍ	59	77
NO	14	18

e) ... se han incluido dentro de los códigos de buen gobierno prácticas alusivas al cumplimiento de estas normativas?		
Opción	TOTAL	%
SÍ	66	86
NO	8	10

f) ... se han diseñado políticas y procedimientos de autorregulación en esta materia?		
Opción	TOTAL	%
SÍ	66	86
NO	8	10

10. ¿Considera usted que las entidades financieras deben cumplir un rol activo en materia de educación financiera a sus usuarios/clientes?

Opción	TOTAL	%
SÍ	75	97
NO	2	3

11. Indique en una escala de 0 a 5 qué percepción tiene su entidad del nivel de conocimiento que tienen los usuarios/clientes sobre los siguientes aspectos.

Opción	TOTAL
a) Tasas de interés, gastos y comisiones.	3,47
b) Niveles de endeudamiento.	3,13
c) Características de productos y servicios ofrecidos.	3,54
d) Mecanismos de presentación de quejas y reclamos.	3,41
e) Derechos y obligaciones.	3,14
f) Medidas de seguridad que deben adoptar en su propio beneficio.	3,06
g) Otra	0

12. ¿Cuál es el grado de capacitación del personal de las oficinas/sucursales que tienen contacto directo con el público, frente a la información e instrucción que le deben impartir al mismo?

Opción	TOTAL	%
1. Muy alta	11	14
2. Alta	63	82

3. Baja	3	4
4. Muy baja	0	0

13. Señale si usted considera que la regulación en materia de protección a los usuarios/clientes de servicios financieros contribuye con...

Opción	TOTAL	%
1. Estabilidad del sistema financiero.	53	69
2. Prevención de crisis sistémicas.	32	42
3. Transparencia en el mercado financiero.	62	81
4. Protección al ahorro.	43	56
5. Mejora de la imagen de la banca.	58	75
6. Inclusión financiera.	32	42
7. Ninguna.	2	3
8. Otra.	1	1

14. ¿Qué organismo/s deberían colaborar con la promoción y efectiva protección de los derechos e intereses de los usuarios/clientes de los servicios financieros?

Opción	TOTAL	%
1. Entidades financieras.	62	81
2. Bancos centrales.	36	47
3. Entidades de supervisión.	66	86
4. Ombudsman.	13	17
5. Banco Mundial.	6	8
6. BID.	8	10
7. FELABAN .	32	42
8. Asociaciones bancarias locales.	62	81
9. OEA.	3	4
10. Asba.	14	18
11. Asociaciones de protección al consumidor.	40	52
12. Centrales de riesgo.	21	27
13. Otras.	3	4

7.4 Tabulación de los resultados de las encuestas a las asociaciones bancarias

1. ¿Cuál considera usted que es el papel de las asociaciones frente a la protección de usuarios de servicios financieros?

Opción	%
1. Ninguno	0

2. Acompañamiento a las entidades financieras en procesos autorregulatorios.	69
3. Resolución de conflictos a través de mecanismos alternativos (Marc).	25
4. Iniciativa legislativa.	44
5. Evaluación del impacto de las regulaciones en la materia.	75
6. Asesoría y atención a los usuarios/clientes de las entidades financieras.	19
7. Incentivar e implementar programas de educación financiera.	75
8. Capacitación del personal de las entidades financieras en la materia.	44
9. Difusión de información relevante del interés de los usuarios de servicios financieros.	81
10. Otra.	13

2. ¿Cuenta usted con un departamento que se dedique a realizar recibir, tramitar o resolver quejas y reclamos de los usuarios/clientes de sus entidades financieras afiliadas?

Opción	%
SÍ	18,8
NO	81

3. ¿Cuenta usted con mecanismos de registro y acopio de datos y estadísticas sobre las quejas y reclamos presentados por los usuarios a las entidades financieras?

Opción	%
SÍ	19
NO	81

4. ¿Cómo califica la prioridad que las entidades financieras le deben dar a la implementación de mecanismos de protección a los usuarios de servicios financieros?

Opción	%
1. Muy alta	81
2. Alta	19
3. Baja	0
4. Muy baja	0

5. Con respecto a los requerimientos de las normativas en materia de protección a los usuarios/clientes de servicios financieros, ¿puede indicarnos si en su asociación...

a) ... se han establecido programas de capacitación a sus entidades financieras afiliadas en la materia?	
Opción	%
SÍ	31
NO	50

b) ... se han implementado programas de educación financiera?	
Opción	%
SÍ	56
NO	38

c) ... se han diseñado políticas y procedimientos de autorregulación en la materia?	
Opción	%
SÍ	50
NO	50

d) ... se han implementado mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas y procedimientos de sus entidades afiliadas en la materia?	
Opción	%
SÍ	31
NO	63

e) ... se han implementado mecanismos para mantener canales de comunicación con las entidades encargadas de proteger a los usuarios/clientes (p.e. defensor del clientes, Superintendencia u otros)?	
Opción	%
SÍ	75
NO	25

6. ¿Considera usted que las entidades financieras deben cumplir un papel activo en materia de educación financiera a sus usuarios/clientes?

Opción	%
SÍ	100
NO	0

7. ¿Qué grado de capacitación percibe usted en el personal de las oficinas/sucursales de sus entidades afiliadas que tienen contacto directo con el público, frente a la información e instrucción que le deben impartir al mismo?

Opción	%
1. Muy alta	6
2. Alta	75
3. Baja	19
4. Muy baja	0
5. Ninguna	0

8. Señale si usted considera que la regulación en materia de protección a los usuarios/clientes de servicios financieros contribuye con:

OPCIÓN	%
1. Estabilidad del sistema financiero.	24
2. Prevención de crisis sistémicas.	24
3. Transparencia en el mercado.	82
4. Protección del ahorro.	35
5. Mejorar la imagen de la banca.	88
6. Inclusión financiera.	71
7. Nada.	0
8. Otra.	0

9. Señale si sus entidades afiliadas hacen parte de convenios/acuerdos de autorregulación en los siguientes temas:

OPCIÓN	%
1. Protección de los derechos de los depositantes.	19
2. Transparencia de información.	56
3. Prácticas de gestión de cobro.	44
4. Prevención de uso de prácticas o cláusulas abusivas en las relaciones contractuales.	31
5. Envío de información periódica a los clientes de los servicios o productos contratados.	44
6. Difusión clara y oportuna de las tarifas, tasas de interés, gastos y comisiones aplicables.	38
7. Atención a los usuarios/clientes.	44
8. Otra.	19

10. Señale si los convenios/acuerdos de autorregulación son:

Opción	%
1. Meras recomendaciones.	31

2. Vinculantes sin ningún tipo de sanción.	6
3. Vinculantes con algún tipo de sanción.	13
4. No cuenta con convenios/acuerdos de autorregulación.	19
5. Otra.	0

11. ¿Qué organismo (s) debería (n) colaborar con la promoción y efectiva protección de los derechos e intereses de los usuarios/clientes de los servicios financieros?

Opción	%
Entidades financieras.	94
Bancos centrales.	41
Supervisores.	82
Ombudsman.	47
Banco Mundial.	6
BID.	12
FELABAN.	35
Asociaciones bancarias.	76
OEA.	6
Asba.	12
Asociaciones de consumidores.	47
Centrales de riesgo.	29
Otras.	24