

**REVISIÓN A LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL CONSUMIDOR FINANCIERO  
EN COLOMBIA**



**Participantes:**

**NATALIA ALEJANDRA DURÁN RONCANCIO  
Y MARÍA CAMILA GARCÍA MERCADO.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
BOGOTÁ D.C**

**2016**

**REVISIÓN A LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL CONSUMIDOR FINANCIERO  
EN COLOMBIA.**



**Participantes:**

**NATALIA ALEJANDRA DURÁN RONCANCIO  
Y MARÍA CAMILA GARCÍA MERCADO.**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Abogado**

**Tutor:**

**RAFAEL EDUARDO WILCHES DURÁN**

**Abogado**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**BOGOTÁ D.C**

**2016**

## **NOTA DE ADVERTENCIA**

**“LA UNIVERSIDAD NO SE HACE RESPONSABLE POR LOS CONCEPTOS EMITIDOS POR SUS ALUMNOS EN SUS TRABAJOS DE TESIS. SOLO VELARÁ PORQUE NO SE PUBLIQUE NADA CONTRARIO AL DOGMA Y A LA MORAL CATÓLICA Y PORQUE LAS TESIS NO CONTENGAN ATAQUES PERSONALES CONTRA PERSONA ALGUNA, ANTES BIEN SE VEA EN ELLAS EL ANHELO DE BUSCAR LA VERDAD Y LA JUSTICIA”**

## **Resumen**

Con la implementación del sistema de protección al consumidor financiero en Colombia, se establecieron las reglas y los procedimientos que pretenden garantizar la efectiva protección y defensa de los derechos de los consumidores financieros. Dentro de este sistema se encuentra el Defensor del Consumidor Financiero quien desempeña sus labores de manera autónoma, independiente, gratuita e imparcial. Una vez descrita la institución en Colombia y comparada con la legislación aplicable en Chile, Perú, Argentina, España y Estados Unidos, se entrará a analizar, los que consideramos, los puntos vulnerables y a resaltar relacionados con la institución del Defensor del Consumidor Financiero.

**Palabras clave:** Defensor del Consumidor Financiero, Consumidor Financiero, Protección al Consumidor Financiero, Imparcialidad.

## **ABSTRACT**

With the implementation of the protectionism system for the financial consumer in Colombia, rules and procedures were established and these intend to guarantee the effective protection of financial consumer rights. Within this system is the, Financial Consumer Advocate, whom performs its tasks autonomously, independent, free and impartial. Having described this institution in Colombia and comparing it with the applicable legislation in Chile, Peru, Argentina, Spain and the United States, we would then analyze the vulnerable points and highlight similarities with the Institution of Financial Consumer Advocate.

**Key Words:** Financial Consumer Advocate, Financial Consumer, Consumer Financial Protection, Impartiality.

## **DEDICATORIAS**

**María Camila García**

*A mis padres Edgar y Claudia; y a mi hermano Juan Daniel  
por su comprensión, apoyo y cariño incondicional.*

**Natalia Durán**

*A mis padres Daniel y Martha Lucía, por su compañía y apoyo.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Las autoras del presente trabajo quieren agradecer en primer lugar al Dr. Rafael E. Wilches Durán, Director de Tesis, por su colaboración y orientación en la realización del presente trabajo de grado.

Igualmente desean manifestar su agradecimiento al Dra. María del Pilar De la Torre Sendoya, quien amablemente colaboró con sus conocimientos y experiencia en el proceso de investigación, elaboración y revisión de este trabajo de grado.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
<b>I. CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN NORMATIVA Y PRÁCTICA A LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL CONSUMIDOR FINANCIERO EN COLOMBIA.</b>	
1. Definición de la figura .....	5
2. Entidades obligadas a contar con DFC.....	7
3. Designación y requisitos de los DCF.....	8
4. Principios aplicables al régimen de protección del consumidor financiero.....	10
4.1. Debida Diligencia.....	10
4.2. Libertad de Elección.....	12
4.3. Transparencia, información cierta, suficiente y oportuna.....	13
4.4. Manejo adecuado de los conflictos de interés.....	14
4.5. Educación para el consumidor financiero.....	15
5. Obligaciones del DCF.....	16
6. Derechos y deberes del consumidor financiero.....	16
6.1. Derechos.....	16
6.2. Deberes.....	17
7. Funciones del DCF.....	18
7.1. Funciones establecidas en la ley 1328 de 2009 (Artículo 13).....	18
7.2. Decreto 673 de 2014.....	22
8. Competencia y asuntos exceptuados del conocimiento del DCF.....	22
9. Procedimiento para la resolución de quejas o reclamos por parte del DCF.....	24
10. Obligatoriedad de las decisiones del DCF. ....	25
11. Independencia y autonomía de los Defensores del Consumidor Financiero.....	25
12. Régimen sancionatorio.....	26
13. Otros aspectos importantes con respecto al DCF.....	26
13.1. ¿Qué Pasa Cuando la Entidad Financiera no acoge el Pronunciamiento Del DCF?	
13.2. ¿Cabe Recurso Contra Decisión Del DCF?.....	26
13.3. ¿El DCF tiene superior jerárquico?.....	26

13.4. ¿Cuáles Otros Mecanismos De Protección Tiene El Consumidor Financiero Distintos Al DCF?.....	27
13.4.1. Atención al consumidor financiero al interior de la entidad vigilada...	27
13.4.2. Dirección De Protección al Consumidor Financiero de La Superintendencia Financiera.....	29
13.4.3. Funciones Jurisdiccionales de La Superintendencia Financiera.....	30
13.4.4. Jueces Civiles.....	31
13.5. Posibilidad actual de acumulación de trámites.....	31

## **II. CAPÍTULO II. ESTUDIO COMPARADO DE LEGISLACIÓN INTERNACIONAL.**

1. Chile.....	33
1.1. Chile, frente al sistema colombiano.....	36
2. Argentina.....	38
2.1. Argentina, frente al sistema colombiano.....	41
3. Perú.....	42
3.1. Perú, frente al sistema colombiano.....	46
4. España.....	47
4.1. España, frente al sistema colombiano.....	51
5. Estados Unidos de América.....	52
5.1. Estados Unidos de América, frente al sistema colombiano.....	53

## **III. CAPÍTULO III. CONSIDERACIÓN RESPECTO A LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL CONSUMIDOR FINANCIERO EN COLOMBIA.**

1. Reclamación ante el DCF como requisito de procedibilidad para acudir a la Superintendencia Financiera respecto de las quejas individuales que en virtud de sus competencias pueda conocer.....	55
2. Alcance de las decisiones del DCF.....	61
3. Función de conciliación del DCF.....	65
4. Imparcialidad del DCF.....	67
5. Estadísticas.....	72



**IV. CONCLUSIONES.....78.**

**V. BIBLIOGRAFÍA.**

**VI. ANEXOS.**

## INTRODUCCIÓN

*“Los consumidores, sin distingos, adoptan decisiones teniendo como soporte la confianza y la buena fe, en la creencia o convicción de encontrar calidad y/o satisfacción sobre lo adquirido, que sin embargo, supone un cierto riesgo, superior a sus conocimientos, lo que demanda la protección especial que prevé la carta política, razón por la que ese desequilibrio debe contrarrestarse”<sup>1</sup>*

Bajo el entendido del artículo 78<sup>2</sup> de la Constitución Política de Colombia, al ser las entidades financieras proveedores de servicios al público, el Estado se encuentra en la obligación de brindar las herramientas jurídicas necesarias para garantizar la protección de los usuarios y clientes de dichas entidades. Cabe resaltar la gran importancia que tiene esta protección en el ámbito financiero, debido al mercado desequilibrado económico existente entre el proveedor de productos y servicios financieros y el consumidor financiero.

Al respecto, la Corte Constitucional sostiene que la *“protección al consumidor se inspira en el deber de fortalecer sus derechos frente a los productores y distribuidores, dada la desigualdad y la asimetría en que se desenvuelve la persona que acude al mercado de cualquier bien o servicio, para satisfacer sus necesidades”<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-909 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla: Noviembre 7 de 2012).

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 78: La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-909 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla: Noviembre 7 de 2012).

En efecto, y debido a la importancia del tema, en 2003, mediante la Ley 795<sup>4</sup> se ajustaron algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, dándole rango legal a la institución del defensor del consumidor financiero<sup>5</sup>, en adelante “DCF”. Posteriormente, con la Ley 1328 de 2009<sup>6</sup> se implementó el sistema de protección del consumidor financiero. Dichos instrumentos legales, son los pilares fundamentales en cuanto a protección del consumidor financiero se trata, en la legislación colombiana, normatividad base de nuestro estudio.

Si bien en la actualidad los consumidores financieros se encuentran legalmente amparados bajo las disposiciones descritas anteriormente, pretendemos analizar desde la perspectiva del derecho privado, qué tan eficaz es la institución del DCF al momento de su aplicación y si, teleológicamente, las disposiciones que la gobiernan protegen efectivamente al consumidor, entendiendo protección al consumidor como *“el conjunto de normas que regulan las relaciones de consumo que nacen en la cadena de comercialización de bienes y servicios entre productores, proveedores y expendedores”*<sup>7</sup> específicamente en el sistema financiero.

Por lo antes dicho, este documento tiene por objeto analizar la utilidad de la normatividad que pretende regular y garantizar la protección del consumidor financiero en Colombia a través de la institución del DCF. Inicialmente describiéndola, junto con sus funciones, competencia y el trámite necesario para acudir a la misma. Posteriormente, analizando la regulación de las normas de protección al consumidor financiero, establecidas en la Ley 1328 de 2009, junto con las Circulares de la Superintendencia que la

---

<sup>4</sup> Ley 795 de 2003. Por la cual ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones. Enero 15 de 2006. DO. N°4 45.064

<sup>5</sup> En la Ley 795 se hablaba de Defensor del Cliente.

<sup>6</sup> Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. Julio 15 de 2009. DO. N° 47.411.

<sup>7</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Protección al Consumidor. <http://www.sic.gov.co/drupal/que-es-la-proteccion-al-consumidor> (Septiembre de 2015)

reglamenten. Seguido, de una comparación de la normatividad vigente en otros países, referente a la protección del consumidor financiero. Finalmente, analizar su impacto en la práctica y las dificultades conceptuales que se presentan al momento en que el DCF debe pronunciarse frente al consumidor financiero.

Encontramos que dicha institución no tiene muchos referentes doctrinales en el país, y que es de vital importancia en la relación entre el derecho comercial y las normas de protección al consumidor, toda vez que los referentes doctrinales, bien sean nacionales o de derecho comparado, contribuyen al mejoramiento de la normatividad aplicable al sector.

Consideramos que lo anterior tiene relevancia jurídica, teniendo en cuenta que las actividades financiera, bursátil y aseguradora se desarrollan en el entorno de la libertad económica. Marco en el que, tanto el consumidor como la entidad vigilada desarrollan sus actividades y se relacionan, para lo cual tenemos en cuenta lo anotado por la Corte Constitucional en su análisis de constitucionalidad del artículo 8 de la ley 795 de 2003, al decir que<sup>8</sup>:

*“Es por ello que cualquier actividad que implique esta forma de intermediación de recursos, o la simple captación del ahorro de manos del público, debe quedar sometida a la vigilancia estatal. (...), por lo cual su adecuada regulación, vigilancia y control compromete importantes intereses generales. Pero más allá de este interés público, corresponde también al Estado velar por los derechos de los ahorradores o usuarios, razón que también milita para justificar la especial tutela estatal sobre las actividades financiera, bursátil y aseguradora y sobre cualquier otra que implique captación de ahorro de manos del público.”*

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1062 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: Noviembre 11 de 2003).

Lo anterior engrana con lo consagrado en la exposición de motivos y primer debate en Cámara de Representantes sobre el proyecto de ley que dio lugar a la Ley 1328<sup>9</sup>, al indicar que:

*“la actividad financiera es de interés público, en la que existe un criterio evidente de necesidad por cuanto, por regla general, la población requiere acceder a un producto o servicio financiero con el ánimo de alcanzar un bienestar económico y que la relación contractual es, generalmente, asimétrica”*

Finalmente, vale la pena poner de presente que, si bien algunos autores consideran que la protección al consumidor hacen parte del derecho económico o del derecho público, y otros lo ubican en el derecho privado, discusión que no pretendemos dilucidar en nuestro trabajo, encontramos que es innegable que el derecho del consumo ha permeado gran parte de las instituciones más importantes del derecho privado y, en concreto, del derecho comercial colombiano. En consecuencia, nos hemos propuesto efectuar un análisis jurídico de la figura en cuanto a la relación entre consumidor financiero y prestador del servicio financiero como partes de contratos, en los que el derecho del consumo tiene especial relevancia.

---

<sup>9</sup> Ponencia para tercer debate proyecto 152 de 2011 Senado, 178 de 2011 Cámara. Gaceta 198 de 2012 que dio lugar a la ley 1328 de 2009.

## CAPÍTULO I.

### APROXIMACIÓN NORMATIVA Y PRÁCTICA A LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL CONSUMIDOR FINANCIERO EN COLOMBIA.

#### 1. Definición de la figura

El DCF es una persona designada por la Asamblea General de Accionistas de una entidad vigilada (obligada a contar con dicho servicio) y posesionada ante la Superintendencia Financiera de Colombia, que desempeña sus labores de manera autónoma, independiente, gratuita e imparcial. Es la persona encargada de resolver las controversias que presenten clientes, usuarios o clientes potenciales con relación a la entidad vigilada a quien presta sus servicios.

La Ley 1328 de 2009, en su artículo segundo, consagra las definiciones que delimitan el ámbito de protección del régimen. Desde el ámbito del consumidor financiero, la ley en mención establece tres posibles tipos de relación con la entidad vigilada, a saber: *cliente* es aquella “*persona natural o jurídica con quien las entidades vigiladas establecen relaciones de origen legal o contractual, para el suministro de productos o servicios, en desarrollo de su objeto social*”<sup>10</sup> es decir, cliente es quien tiene contratado un servicio o producto con la entidad vigilada; por su parte, el régimen tiene por *usuario* a la persona natural o jurídica que, sin ser cliente, utiliza los servicios de una entidad vigilada, es decir, si bien no cuenta con un producto o servicio a su nombre contratado con la entidad, sí hace uso de su infraestructura o servicios; y, por último, se refiere la norma al *cliente potencial*, quien es la persona natural o jurídica

---

<sup>10</sup> Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. Literal a) Artículo 2. Julio 15 de 2009. DO. N° 47.411.

que se encuentra en la etapa precontractual o de tratativas preliminares con la entidad vigilada respecto de sus productos o servicios.

La definición de “consumidor” y de “consumidor financiero” ha sido debatida en sede constitucional, en diferentes fallos, en donde, en resumen, se ha dicho que *“en el plano constitucional las decisiones se han enfocado, más que en torno a las características de sus actores, hacia la protección de las relaciones de consumo, una vez elevado a la categoría de mandato constitucional el derecho de consumidores y usuarios de bienes y servicios, artículo 78 superior, precaviendo la desigualdad de condiciones y el desequilibrio económico entre los participantes del mercado”<sup>11</sup>*

Sin embargo, para el desarrollo de este documento, sí tendremos en cuenta las características de los actores a proteger en la relación proveedor-consumidor. Lo anterior supone que las afirmaciones contenidas en este estudio aplican únicamente al consumidor financiero como especie del género consumidor.

Por lo antedicho, *“la Ley 1328 de 2009, al consagrar la definición de consumidor financiero, no hizo cosa diferente que enfocar la noción cardinal de consumidor, a los sujetos eventuales o potenciales de bienes y servicios que ofrecen las entidades de los sectores bancario, financiero, asegurador y de valores<sup>12</sup>, vigiladas por la Superintendencia Financiera, conforme al mercado en el que participan, en calidad de productor/proveedor (entidades vigiladas) y consumidor (cliente o usuario), propio de la actividad económica que protege la Constitución. (...)”<sup>13</sup>.*

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-909 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla: Noviembre 7 de 2012).

<sup>12</sup> El inciso segundo del artículo 1° de la citada ley, dispone: Para los efectos del Título [del régimen de protección al consumidor financiero], se incluye dentro del concepto de consumidor financiero, toda persona que sea consumidor en el sistema financiero, asegurador y del sistema de valores.

<sup>13</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-909 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla: Noviembre 7 de 2012).

## **2. Entidades obligadas a contar con DCF.**

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 1328 de 2009 “*las entidades que defina el Gobierno Nacional, deberán contar con un Defensor del Consumidor Financiero. (...)*” . Así, mediante el Decreto 2281 de 2010, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentó la institución de la Defensoría. Disposiciones que fueron recogidas por el Decreto 2555 de 2010, el cual en su artículo 2.34.2.1.1. - *Ámbito de Aplicación*-, señaló que las entidades obligadas a contar con DCF, son las siguientes:

1. Los establecimientos de crédito, esto es, bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento, cooperativas financieras y organismos cooperativos de grado superior.
2. Las sociedades de servicios financieros: sociedades fiduciarias, almacenes generales de depósito, sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantías, las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales.
3. Las entidades aseguradoras: compañías y cooperativas de seguros.
4. Los corredores de seguros como intermediarios de seguros.
5. Las sociedades de capitalización.
6. Las entidades de seguridad social administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida.
7. Los miembros de las bolsas de bienes y productos agropecuarios agroindustriales y otros *commodities*.
8. Las sociedades comisionistas de bolsas de valores.
9. Los comisionistas independientes de valores.
10. Las sociedades administradoras de inversión.
11. El Fondo Nacional de Ahorro.
12. El ICETEX.



### 13. La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

De esta norma se desprende que los bancos de redescuento se encuentran excluidos de tal obligación. Al respecto la Superintendencia Financiera se pronunció de la siguiente manera:

*“De acuerdo con lo anterior es importante resaltar que la razón fundamental por la cual una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera debe contar con Defensoría del Consumidor Financiero radica en la relación directa entre ésta y el consumidor financiero, relación que puede en un momento dado generar inquietudes, enfrentamientos, inconsistencias, dudas, controversias, máxime si se tiene en cuenta que la contratación en este sector es en general y en la mayoría de los casos de contenido predispuesto (masiva o de adhesión)<sup>14</sup>”*

### **3. Designación y requisitos de los DCF.**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 4327 de 2005, el artículo 18 de la Ley 1328 de 2009, el artículo 2.34.2.1 del Decreto 2555 de 2010 y los artículos 2 y 3 del Decreto 2281 de 2010, corresponde a los DCF, principales y suplentes, de las entidades vigiladas, tomar posesión de sus cargos ante la Superintendencia Financiera.

Los DCF deben ser designados por la Asamblea General de Accionistas de la respectiva entidad vigilada, inscritos en el Registro de Defensores del Consumidor Financiero y, antes de ejercer su cargo, posesionarse ante la Superintendencia Financiera de Colombia. La posesión se da por un periodo de dos años, prorrogable por periodos iguales.

Quienes pretendan ejercer el cargo deberán acreditar conocimientos en las materias objeto de protección del consumidor, derecho comercial, financiero, de seguros o de valores. En todo caso, en temas

---

<sup>14</sup> Concepto 2011082567-001 de 2011 [Superintendencia Financiera de Colombia].Defensor Del Consumidor Financiero, Entidades Obligadas A Contar Con Defensor - Enlace Para Consultas Virtuales. Diciembre 6 de 2011.

relacionados con el sector al que pertenece la entidad vigilada. Igualmente, deberán acreditar como mínimo cinco años de experiencia profesional o estudios especializados en las áreas específicas en el sector financiero, asegurador o de valores, contados a partir de la fecha de grado profesional. Naturalmente, quien pretenda ejercer el cargo debe acreditar una conducta idónea y solvencia moral. Finalmente, es necesario que quien ostente la calidad de DCF sea abogado conciliador, según lo dispuesto en el literal c) del artículo 13 de la Ley 1328, y lo establecido en los Decretos 2281 y 3393 de 2010.

Las reglas relativas al trámite de posesión actualmente aplicables se encuentran en las Circulares Externas 10 de 2012, 16 y 18 de 2010 de la Superintendencia, las cuales modifican o adicionan contenido de la Circular Básica Jurídica.

La Superintendencia podrá revocar la inscripción cuando establezca que la persona registrada ha perdido alguno de los requisitos exigidos, siguiendo el trámite establecido para la revocatoria de los administradores según el literal g) del numeral 2 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Toda información falsa, engañosa, inexacta o incompleta suministrada dará lugar a las acciones penales, civiles y administrativas a que haya lugar.

Las inhabilidades aplicables para quien pretenda posesionarse como DCF se encuentran consignadas en el artículo 17 de la Ley 1328 y, básicamente, se refieren a que el defensor no podrá ejercer funciones distintas a las propias de su cargo al interior de la entidad vigilada.

En cuanto a las incompatibilidades, el mencionado artículo dispone que no puede ser designado como DCF quien dentro del año inmediatamente anterior sea o haya sido director, empleado, contratista, apoderado o agente de la entidad vigilada en la que pretende posicionarse como defensor. Lo mismo aplica para cargos o contratos firmados con la matriz, filial o subsidiaria de la vigilada. En caso de ser designado como DCF, quien posea acciones de la entidad vigilada deberá venderlas a persona natural por fuera del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, o a persona jurídica donde

no posea ninguna participación accionaria como persona natural directa o indirectamente. Sin embargo, para los casos que se presenten durante el periodo de posesión del DCF en donde se den conflictos de interés, el DCF deberá abstenerse de actuar y en su reemplazo la situación deberá ser estudiada por su suplente, el cual debe posesionarse de la misma forma que el DCF principal.

#### **4. Principios aplicables al régimen de protección del consumidor financiero.**

La Ley 1328 de 2010, en su artículo 3, establece los principios orientadores que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, entre los cuales, consideramos pertinente mencionar los siguientes:

##### **4.1. Debida Diligencia.**

Según el concepto 12-1-2-407, emitido por Darío Laguado Monsalve como DCF de los clientes, usuarios y clientes potenciales de Banco Popular para 2012, “(...) *el literal a) del artículo 3º de la Ley 1328 de 2009 le impone a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia la obligación de emplear la debida diligencia en el ofrecimiento de sus productos o en la prestación de sus servicios a los consumidores, a fin de que éstos reciban la información y/o la atención debida y respetuosa en desarrollo de las relaciones que establezcan con aquellas, y en general, en el desenvolvimiento de sus operaciones*”. El literal i) del artículo 7º de la misma Ley 1328 desarrolla esa obligación y dice que las entidades financieras deben “*proveer los recursos humanos, físicos y tecnológicos para que en las sucursales y agencias se brinde una atención eficiente y oportuna a los consumidores financieros*”. Lo dicho significa que el carácter profesional de las entidades financieras (Cfr. Art. 10 Código de Comercio) trasciende para definir el grado de diligencia que han de desplegar en la prestación de sus servicios, no solo porque la Corte Constitucional ha confirmado que la actividad financiera tiene el

*carácter de servicio público<sup>15</sup>, sino también porque el comportamiento y la diligencia de las entidades financieras deben ser los que coinciden con la diligencia y la perspicacia de un experto. Es decir, las entidades financieras, no solo por las características del sector en el que participan sino por ser profesionales en los negocios que las leyes les han reservado, deben desplegar la mayor y más cuidadosa diligencia en el desarrollo de todos los negocios y operaciones a su cargo, porque en su caso la carga de diligencia se acentúa.*

*“Los principios de diligencia y buena fe definen el contenido del principio de atención debida ya que en virtud de este principio y del carácter profesional que tienen las entidades prestadoras de servicios financieros o bursátiles, las entidades -autorizadas para ofrecer y prestar servicios en el mercado financiero colombiano- deben hacerlo bajo exigentes estándares de calidad y seguridad, consecuentes con el alto grado de tecnificación y profesionalismo que caracteriza a las entidades financieras en general. Así, debemos sostener que la aplicación del principio de debida diligencia en estos casos debe ser más estricta que de ordinario y supera la concepción clásica del “buen padre de familia”, del “buen comerciante” para acoger la del “buen banco”, que es una entidad eficiente, técnica y administrativamente bien organizada y asistida”.*

En este orden de ideas, las entidades vigiladas que estén obligadas a contar con un esquema de protección al consumidor financiero deben guiar sus políticas, productos y servicios bajo postulados de diligencia superior, lo que implica que los consumidores financieros reciban la información necesaria, la atención eficiente y respetuosa en desarrollo de las relaciones que establezcan con aquéllas.

---

<sup>15</sup> Ver, entre otras, sentencias T-083/2003, y T-443/1992, Corte Constitucional.

#### **4.2.Libertad de Elección.**

Según la Superintendencia Financiera<sup>16</sup>, *“entre los principios orientadores establecidos en la Ley 1328 de 2009 que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas por esta Autoridad se encuentra el de la libertad de elección. La negativa en la prestación de servicios o el ofrecimiento de productos deberá fundamentarse en causas objetivas y no podrá establecerse tratamiento diferente injustificado a los consumidores financieros”*.

Al respecto, Darío Laguado Monsalve, actuando como DCF de Juriscoop, en concepto 13-32-7-042 de 2013 dijo que: *“en virtud del principio de la autonomía de la voluntad privada, quienes contratan tienen la potestad de definir con quiénes lo hacen y en qué condiciones. Ese criterio fue cierto hasta la primera mitad del siglo pasado. En la actualidad el viejo postulado de la autonomía de la voluntad privada admite muchas excepciones y su rigor se ha atenuado para darle paso a una nueva visión sobre el alcance de la autonomía individual en favor del solidarismo y en favor de las tesis según las cuales los derechos de carácter subjetivo se deben ejercer con interés serio y legítimo y sin apartamiento de las razones que les sirven de causa.*

Por lo antes dicho, y en relación con el principio de la libertad de elección, en el mismo concepto el doctor Laguado afirma que *“la decisión negativa adoptada por la entidad vigilada debe apoyarse en razones objetivas vinculadas directamente con el riesgo de la operación.”*

En conclusión, el principio de la libertad de elección impone la carga de exponer las razones por las que una entidad vigilada niega sus productos, servicios o solicitudes a los consumidores financieros, siendo estas razones objetivas y el derecho de los consumidores de contratar productos o servicios con

---

<sup>16</sup> Concepto 2010048071-001 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Servicios Financieros, Acceso, Libertad De Elección. Julio 30 de 2010.

determinadas entidades. Lo que implica la imposibilidad, para la entidad vigilada, de coligar de manera obligatoria productos y/o servicios.

#### **4.3. Transparencia, información cierta, suficiente y oportuna.**

Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera están obligadas a dar al consumidor financiero información comprensible, cierta, suficiente, oportuna y verificable, sobre los productos y servicios que las entidades financieras ofrecen y/o prestan<sup>17</sup>. Estas reglas siguen la línea trazada desde 1975 por la Comunidad Económica Europea, cuando el Consejo de la Unión Europea proclamó el derecho a la información como uno de los derechos básicos del consumidor<sup>18</sup>, derecho que posteriormente fue reconocido por la ONU en el literal c) del artículo 3 de la Resolución 39/248 de 1985. A pesar de lo amplio que puede ser este asunto, es importante destacar que *“las legislaciones de los derechos del consumidor exigen, al menos, la veracidad de la comunicación y evitar la ambigüedad y el engaño.”*<sup>19</sup>

Consecuentemente, en palabras de la Corte Constitucional<sup>20</sup>, *“las personas jurídicas que desarrollan la actividad bancaria, independientemente de su naturaleza pública, privada o mixta, actúan en ejercicio de una autorización del Estado para cumplir uno de sus fines, que es el de la prestación de los servicios*

---

<sup>17</sup> Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. Literal b) Artículo 5. Julio 15 de 2009. DO. N° 47.411.

<sup>18</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Resolución N° 92/16 del Consejo del 14 de abril de 1975 relativa a un programa preliminar de la Comunidad Europea para una política de protección e información a los consumidores.

<sup>19</sup> María del Pilar Arrillaga Canedo. Derecho del Consumo, Aspectos deontológicos de los derechos y deberes del consumidor. Páginas 22 y 31. Tirant Lo Blanch. Valencia España (2009).

<sup>20</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-157 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero: Marzo 10 de 1999).

*públicos, por lo cual gozan de algunas prerrogativas propias de la actividad, pero igualmente se obligan a cumplir condiciones mínimas de derechos de los usuarios.<sup>21</sup>”*

De acuerdo con lo anterior, *“las entidades vigiladas deben informar a los consumidores financieros, como mínimo, las características de los productos o servicios, los derechos y obligaciones, las condiciones, las tarifas o precios y la forma para determinarlos, las medidas para el manejo seguro del producto o servicio, las consecuencias derivadas del incumplimiento del contrato, y la demás información que la entidad vigilada estime conveniente para que el consumidor comprenda el contenido y funcionamiento de la relación establecida para suministrar un producto o servicio”<sup>22</sup>.*

Contenido obligatorio ratificado y especificado en la Ley 1748 de 2014, por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores financieros y se dictan otras disposiciones afines. Lo cual, quiere decir que es una obligación cardinal que por su importancia y poca aplicación práctica, necesitó la expedición de normatividad adicional a la del régimen de protección al consumidor financiero para su regulación.

#### **4.4. Manejo adecuado de los conflictos de interés.**

Según el literal e) del artículo 3º de la Ley 1328, los sujetos a quienes se dirige dicha disposición deberán evitar los conflictos de interés que surjan en desarrollo de su actividad, de manera transparente e imparcial, dándole prelación a los intereses de los consumidores financieros, respetando siempre la legislación vigente aplicable.

---

<sup>21</sup> Aun cuando dicha providencia data de fecha anterior a la promulgación de las normas relativas a la protección del consumidor financiero, su inclusión sigue siendo válida, en el entendido que la preocupación por el bienestar de los consumidores financieros existe desde antes de su instrumentalización.

<sup>22</sup> Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. Artículo 9. Julio 15 de 2009. DO. N° 47.411.

Este principio debería incluir dentro de sus lineamientos que la prestación de servicios del DCF garantice el manejo adecuado de los conflictos de interés que puedan presentarse entre el DCF y la entidad vigilada. Lo anterior teniendo en cuenta que, bajo la estructura que actualmente se regula la institución, quien contrata al DCF y paga por sus servicios es la entidad vigilada, salvo que se considere que éste principio le aplica al DCF de manera indirecta, considerando que, dicho principio gobierna en general el régimen de protección al consumidor financiero y no únicamente al DCF.

#### **4.5. Educación para el consumidor financiero.**

Al respecto, la Superintendencia Financiera ha dicho que: *“la consagración de la Educación Financiera como principio de protección, como derecho del consumidor financiero, como práctica de protección, como obligación especial de las entidades vigiladas y como objetivo e instrumento de la intervención del Estado en la ley 1328 de 2009-reforma financiera que consagra un Título completo a la temática de la Protección al Consumidor Financiero-, refleja el particular interés del legislador en la materia y advierte la importancia de una información calificada y con componente pedagógico, como base del equilibrio de las relaciones existentes entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas”.*

*“(…) Efectivamente, la Educación Financiera debe considerarse como una herramienta para promover el crecimiento económico de los países así como la estabilidad y la confianza en las economías nacionales; para fortalecer y profundizar la regulación de las instituciones financieras e igualmente para mejorar la protección de los consumidores financieros.*

*“Ahora bien, de manera puntual las entidades vigiladas están en la obligación de diseñar e implementar programas y campañas de educación, al tenor de lo dispuesto en la Ley 1328 de 2009 (literal t), art 7)”<sup>23</sup>*

---

<sup>23</sup> Concepto 2015031238-002 de 2015 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Protección al Consumidor Financiero, Educación Financiera. Abril 22 de 2015.



En ese orden de ideas, encontramos que, más allá de la función de protección al consumidor financiero en el desarrollo de situaciones específicas que generen desequilibrios adversos o situaciones anti técnicas o injustas, el DCF debe centrar su atención en proyectar conceptos con contenido pedagógico para el consumidor financiero, toda vez que la gran mayoría de reclamaciones se generan en falencias en el entendimiento del alcance y efectos de los productos y servicios contratados. Lo anterior, sin perjuicio de los programas de educación financiera que deben promover las entidades financieras y el Estado.

Los principios anteriormente descritos son directrices aplicables al sistema de protección al consumidor financiero en general, y no aplican directa e individualmente al DCF. No obstante, es relevante incluirlos en este documento, con el propósito de aclarar cuáles son los pilares por los que debe velar el DCF en el desarrollo de sus funciones.

## **5. Obligaciones del DCF.**

Si bien la Ley 1328 de 2009 no establece obligaciones especiales para el DCF, a diferencia de lo que hace respecto a las entidades vigiladas<sup>24</sup>, el artículo 16 de la Ley 1328 establece que el DCF y las entidades vigiladas, deberán garantizar que se atienda a los consumidores financieros de todas las zonas del país en las cuales la entidad vigilada preste sus servicios, lo que a nuestra lectura coincide con una obligación del DCF.

## **6. Derechos y deberes del consumidor financiero.**

### **6.1. Derechos:**

De conformidad con el régimen de protección al consumidor financiero de la Ley 1328 de 2009, durante todos los momentos de su relación con la entidad vigilada el consumidor financiero puede, entre otros:

---

<sup>24</sup> Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. Artículo 7. Julio 15 de 2009. DO. N° 47.411.

- Recibir de parte de la entidad vigilada productos y servicios con estándares de seguridad y calidad que estén de acuerdo con las condiciones ofrecidas en folletos, cartas, plegables, carteleras y afiches o por medio de los gestores comerciales y de acuerdo también con las obligaciones asumidas contractualmente por la entidad.
- Tener a su disposición publicidad e información transparente, clara, veraz, oportuna y verificable, sobre las características específicas de los productos ofrecidos y/o suministrados por la entidad vigilada. Esa información debe permitir y facilitar la comprensión de esas características, facilitando su comparación con otros productos financieros análogos ofrecidos en el mercado.
- Recibir educación sobre los productos y servicios ofrecidos por la entidad vigilada, sus derechos y sus obligaciones, así como sobre los costos que generan tales servicios.
- Tiene derecho de presentar consultas, peticiones, solicitudes, quejas o reclamos ante la entidad vigilada, el DCF, la Superintendencia Financiera de Colombia y los organismos de autoregulación.

Sin perjuicio de lo anterior, el consumidor financiero se encuentra plenamente facultado para presentar ante la entidad vigilada, al DCF y/o la Superintendencia, soluciones que faciliten, a la vez, la conservación del contrato, el reinado de la buena fe, el equilibrio y el respeto de los principios constitucionales, en cualquiera que sea la situación que considere se violen sus derechos o se le ponga en situación de desventaja.

## **6.2. Deberes.**

Los consumidores financieros también tienen deberes a su cargo, como los siguientes:

- Cerciorarse si la entidad vigilada con la cual desean contratar o utilizar sus productos y servicios, se encuentra autorizada por la Superintendencia Financiera.

- Informarse previamente sobre las características y las condiciones generales de la operación que les interesa, exigiendo las explicaciones verbales y escritas que sean necesarias, precisas y suficientes para tener la posibilidad de tomar decisiones informadas.
- Atender todas las instrucciones y recomendaciones que imparta la entidad financiera sobre el manejo de los productos o servicios que presta, incluidas todas las que tienen que ver con los deberes de confidencialidad y seguridad de las claves y documentos tales como chequeras, tarjetas de crédito y tarjetas débito.
- Revisar los términos y condiciones de los contratos que firma y leer con detenimiento sus anexos.
- Conservar las copias de los documentos que las entidades financieras les entreguen.
- Informarse sobre los órganos y medios de que dispone la entidad financiera para presentar peticiones, solicitudes, quejas o reclamos.

La cuidadosa observancia de estos deberes y derechos facilita las relaciones entre los consumidores y las entidades, promueve la seguridad de los negocios, impide o, asl menos, limita las consecuencias de los actos mal intencionados de terceros, y le permite a las partes la obtención de los mejores resultados para cada uno de los intervinientes en estos negocios.

## **7. Funciones del DCF.**

Partiendo de la base de que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera deben contar con un DCF, tal institución, de manera autónoma e independiente, debe cumplir las siguientes funciones:

### **7.1. Funciones establecidas en la ley 1328 de 2009 (Artículo 13):**

- a) Atender de manera oportuna y efectiva a los consumidores financieros de las entidades correspondientes.

b) Conocer y resolver en forma objetiva y gratuita para los consumidores, las quejas que éstos presenten, dentro de los términos y el procedimiento que se establezca para tal fin, relativas a un posible incumplimiento de la entidad vigilada de las normas legales, contractuales o procedimientos internos que rigen la ejecución de los servicios o productos que ofrecen o prestan, o respecto de la calidad de los mismos.

c) Actuar como conciliador entre los consumidores financieros y la respectiva entidad vigilada en los términos indicados por la Ley 640 de 2001, su reglamentación o en las normas que la modifiquen o sustituyan: En desarrollo de sus funciones, el DCF debe contar con certificación como conciliador de conformidad con las normas vigentes en esa materia; lo anterior atendiendo a que el consumidor financiero y/o la entidad vigilada a quien preste sus servicios, podrán poner en conocimiento del DCF asuntos materia de conciliación, indicando de manera explícita su deseo de que el caso sea atendido por el DCF en desarrollo de la función de conciliación.

*“La función de conciliación debe considerarse como obligatoria, es decir, estar disponible como opción para el consumidor financiero en forma permanente, independientemente de que su ejercicio u operancia deba iniciar con el consentimiento conjunto tanto de la entidad vigilada como del consumidor financiero<sup>25</sup>.”*

El artículo 14 de la Ley 1328 dispone los eventos en los cuales no tiene competencia el DCF, los cuales, según la Superintendencia Financiera<sup>26</sup> se extienden a la función de conciliación. De manera resumida, dichas excepciones corresponden a los siguientes asuntos:

- Asuntos distintos al giro ordinario de las operaciones de las entidades vigiladas.

---

<sup>25</sup> Concepto 2010039423-002 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Defensor Del Consumidor Financiero, Función De Conciliación. Julio 23 de 2010.

<sup>26</sup> Concepto 2010039423-002 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Defensor Del Consumidor Financiero, Conciliación, Naturaleza Y Normativa, Imparcialidad. Agosto 6 de 2010.

- Asuntos laborales entre las entidades vigiladas, sus empleados y sus contratistas.
- Asuntos entre las entidades vigiladas y sus accionistas.
- Asuntos sobre el reconocimiento de prestaciones, de pensiones (Sin embargo, cuando se trate de aspectos relacionados con calidad del servicio y los trámites que se realicen para ese reconocimiento, sí pueden ser conocidos por el DCF).
- Asuntos en trámite o resueltos judicialmente, es decir, por los jueces de la República; o en trámite o resueltos arbitrariamente, es decir, a través de Tribunal de Arbitramento.
- Asuntos sobre la decisión de prestación o no de un servicio o producto por parte de una entidad vigilada (en efecto, la decisión de realizar un contrato es autónoma e independiente dentro del marco legal aplicable, tanto para los consumidores financieros como para las entidades vigiladas, como desarrollo del principio de libertad de elección de contraparte).
- Asuntos sucedidos con anterioridad mayor a tres (3) años
- Asuntos sobre los que ya haya decidido el Defensor (cuando se trate de los mismos hechos y las mismas partes)
- Asuntos que superen los cien (100) salarios mínimos mensuales

Estas exclusiones deben entenderse e interpretarse conjuntamente con lo previsto en el artículo 7° del Decreto 2281 del 25 de junio de 2010, según el cual *"En desarrollo de sus funciones, el Defensor del Consumidor Financiero no podrá determinar perjuicios, sanciones o indemnizaciones, salvo que estén determinadas por la ley"*. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto en mención, consideramos que, para las demás funciones del DCF, es necesario analizar el asunto objeto de la reclamación y ver si para el caso, la ley ha determinado perjuicios, sanciones o indemnizaciones.

Sin embargo, ha dispuesto la Superintendencia Financiera que *"(...) la figura jurídica de la conciliación ejercida por los Defensores no se utilizará para asuntos "innecesarios". Dependerá inicialmente de la*

*entidad, a través de sus propios mecanismos de atención, y luego del Defensor bajo su propio criterio, el utilizar la vía más expedita en la atención, aclaración y solución a las “pequeñas causas”. ”<sup>27</sup>*

Finalmente, es de anotar que, en consideración al acuerdo que estaría avalando el DCF en desarrollo de la función de conciliación, caso en el cual estaría administrando justicia de manera temporal, si el acuerdo hace tránsito a cosa juzgada, el acta presta mérito ejecutivo. Así, la labor del DCF está amparada por todas las garantías propias de la administración de justicia. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia.

d). Ser vocero de los consumidores financieros ante la respectiva entidad vigilada. En virtud de lo dispuesto en el artículo 2.34.2.1.6. del Decreto 2555 de 2010, y en concordancia con el consagrado en el literal e) del artículo 13 de la Ley 1328, el DCF tiene como función la de ser vocero de los consumidores. Aunque entendemos que los casos que de ordinario se interponen ante el DCF, individualmente considerados, carecen de materialidad relativa, porque su cuantía o su contenido no parece trascendente, su contenido visto en masa merece especial cuidado y valoración, por lo que, desde nuestro punto de vista, actuar como vocero de los clientes es la función más creativa y útil de cuantas las leyes le confieren a los DCF.

e). Efectuar recomendaciones a la entidad vigilada relacionadas con los servicios y la atención al consumidor financiero y, en general, en materias enmarcadas en el ámbito de su actividad. Disposición que le da la facultad de dirigirse ante cualquiera los órganos pertinentes de la entidad vigilada a quien presta sus servicios para generar recomendaciones, propuestas y/o revisar los contratos de adhesión, emitiendo su concepto sobre los mismos con especial atención de la inclusión de cláusulas prohibidas y/o abusivas.

---

<sup>27</sup> Concepto 2010047906-001 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Defensor Del Consumidor Financiero, Conciliación Sobre Temas Innecesarios, Información Y Oportunidad Para Conciliar. Agosto 5 De 2010.

En desarrollo de esta función el DCF debe hacer seguimiento a las recomendaciones, sugerencias o asuntos que hubiere solicitado evaluar por la entidad vigilada.

f). Proponer a las autoridades competentes las modificaciones normativas que resulten convenientes para la mejor protección de los derechos de los consumidores financieros.

g). Las demás que le asigne el Gobierno Nacional y que tengan como propósito el adecuado funcionamiento del SAC.

## **7.2. Decreto 673 de 2014:**

El Decreto 673 de 2014 modifica el título 2 del libro 36 de la parte 2 del Decreto 2555 de 2010. Este Decreto establece nuevos procedimientos para la contratación de seguros que no versan sobre créditos con garantía hipotecaria o leasing habitacional, y por otra parte para nuevos procedimientos para la licitación de seguros asociados a créditos con garantía hipotecaria o leasing habitacional.

La normativa en comento trae consigo una nueva función para el DCF, la cual implica que el Defensor de la entidad licitante deberá asistir a la audiencia pública de adjudicación y deberá levantar acta de dicho proceso.

## **8. Competencia y asuntos exceptuados del conocimiento del DCF.**

El DCF no podrá ocuparse de asuntos que no conciernan o no estén directamente relacionados con el giro ordinario de las operaciones autorizadas a de la entidad vigilada a quien presta sus servicios. Tampoco puede ocuparse de lo concerniente al vínculo laboral entre la entidad y sus empleados y/o contratistas, o reclamaciones que se deriven de la calidad de accionista de la entidad vigilada, por estar por fuera de la esfera de protección pretendida por el régimen.

No podrá pronunciarse sobre temas relativos al reconocimiento de prestaciones económicas derivadas de derechos reconocidos en el ámbito de la seguridad social, a menos que la reclamación se relacione únicamente con temas de calidad en el servicio y los trámites de reconocimiento de dichas prestaciones.

No será competente para ocuparse de temas que se encuentren en trámite judicial o arbitral o hayan sido resueltos por esas vías, no será posible que se pronuncie sobre la prestación de un servicio o producto, y, por otra parte, tampoco podrá ocuparse sobre hechos sucedidos con tres años o más de anterioridad a la fecha de presentación de la queja o reclamación.

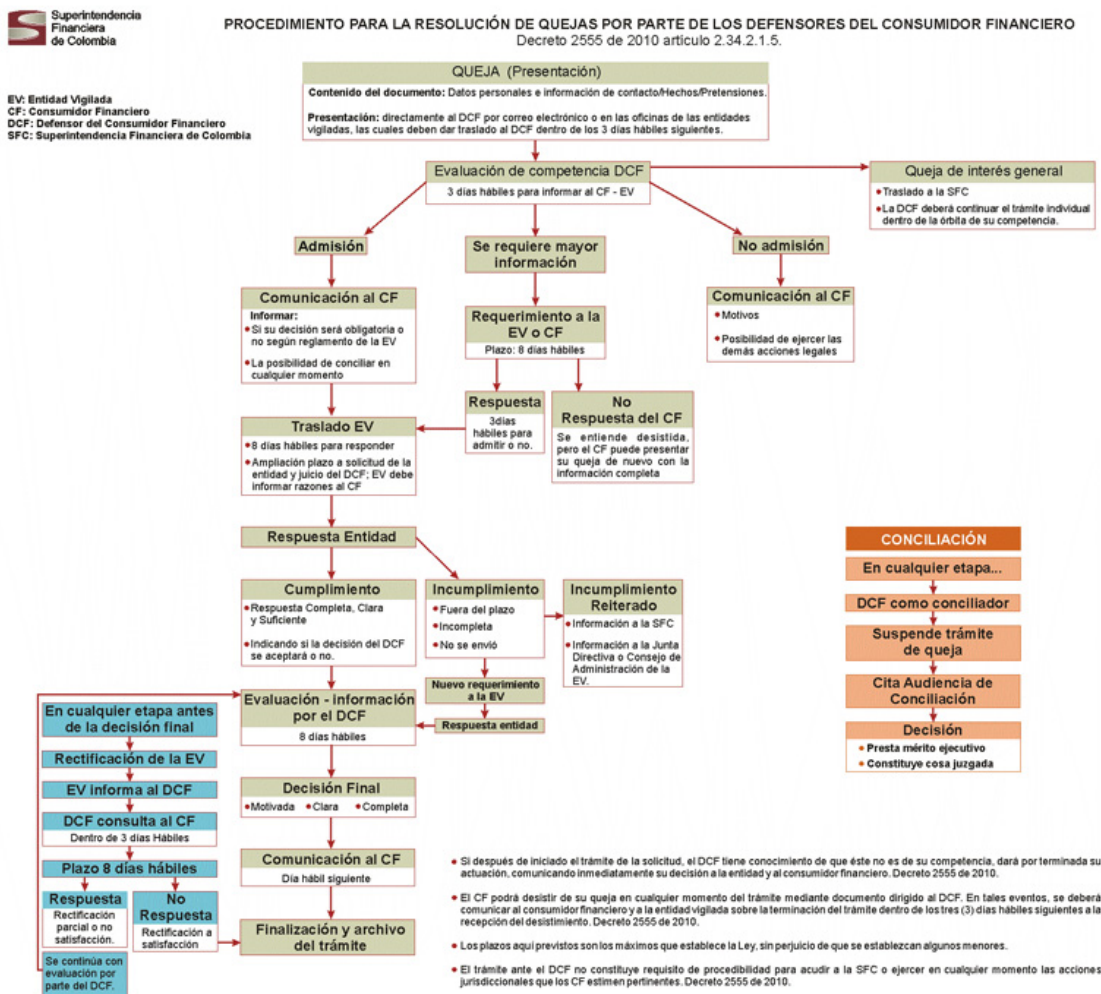
Los temas que haya conocido en anteriores oportunidades y ya haya evacuado tampoco serán de su competencia, así como aquellos cuya cuantía supere los cien salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de interponer la queja o reclamación, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1328.

Es posible que, en desarrollo de una controversia consumidor-entidad vigilada, se interpongan pluralidad de quejas en las diferentes instituciones encargadas de la protección del consumidor financiero, a saber, la Superintendencia Financiera, el DCF, y directamente a las entidades. En esos casos, la Superintendencia ha dicho que *“(...) resulta claro que tanto el Defensor del Cliente como esta Superintendencia pueden conocer de un mismo trámite por cuanto uno y otra lo evaluarán y resolverán dentro del contexto de las facultades conferidas a cada uno y, en consecuencia, las decisiones no serían contrarias pues obedecen a diversos análisis en cuanto que sus ámbitos de competencia son sustancialmente diferentes; así, las cuestiones que escapan de competencia del Defensor son aquellas en las cuales la petición comporta un pronunciamiento reservado a las Autoridades (en vía judicial, arbitral o administrativa), especialmente si, mediante dichas vías, han sido resueltas.”* Esta es la razón por la cual es claro que se pueden adelantar las reclamaciones al tiempo en las distintas instituciones, sin que ello afecte la validez de los demás conceptos.



## 9. Procedimiento para la resolución de quejas o reclamos por parte del DCF.

En los eventos en los cuales el DCF sea competente, el siguiente es el procedimiento que debe seguir para la resolución de las quejas o reclamos<sup>28</sup>:



29

<sup>28</sup> Ver el artículo 20 de la Ley 1328 y Artículo 2.34.2.1.5 del Decreto 2555 de 2010 (Artículo 5° Decreto 2281 de 2010).

<sup>29</sup> Procedimiento para la Resolución de Quejas por parte de los Defensores del Consumidor Financiero. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=61393&dPrint=1> (11 de enero de 2016)

## **10. Obligatoriedad de las decisiones del DCF.**

El artículo 2.34.2.1.7 del Decreto 2555 de 2010 (Artículo 7° Decreto 2281 de 2010) establece que el DCF no podrá determinar perjuicios, sanciones o indemnizaciones, a menos que estén determinadas por la ley. Sin embargo, el artículo 15 de la Ley 1328 de 2009 abre la posibilidad de que las entidades vigiladas estimen como obligatorias las decisiones del DCF voluntariamente, acordándolo de manera previa y expresa y previéndolo en sus reglamentos internos. Lo anterior, sin perjuicio del trámite conciliatorio que se pueda adelantar de acuerdo con lo señalado en el literal c) del artículo 13 de la Ley 1328.

Sin embargo, según hace constar la Superintendencia Financiera de Colombia<sup>30</sup> “(...) *de las 224 entidades que deben contar con Defensor, únicamente 33 han adoptado de manera autónoma y voluntaria los pronunciamientos de su Defensor como obligatorias*”.

## **11. Independencia y autonomía de los Defensores del Consumidor Financiero.**

Bajo el esquema diseñado para la protección de los derechos de los consumidores financieros, los DCF deben actuar con independencia de la entidad vigilada a la cual prestan sus servicios, de sus organismos de administración, y con autonomía en cuanto a los criterios aplicables en el ejercicio de su cargo. Obligándose a poner en conocimiento de la Superintendencia Financiera cualquier situación que lesione o limite sus facultades. Los Defensores no podrán desempeñar en las entidades vigiladas funciones distintas de las propias de su cargo.

En todo caso, el DCF no podrá actuar cuando se presenten conflictos de interés, en cuyo caso actuará su suplente.

---

<sup>30</sup>Superintendencia Financiera. Estadísticas sobre Entidades que han adoptado las decisiones de su Defensor del Consumidor Financiero como obligatorias  
<https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.js?IServicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10083551> (Septiembre de 2015)

No obstante lo anterior, al ser ésta una de las características más discutidas en la práctica de la institución, éste tema (la imparcialidad del DCF) será objeto de mayor desarrollo en el capítulo tercero del documento.

## **12. Régimen sancionatorio.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1328, el incumplimiento de las normas anunciadas en el título 1 de la misma, así como las demás disposiciones vigentes en materia de protección al consumidor financiero, el DCF será sancionado por la Superintendencia Financiera de Colombia, en la forma prevista en la Parte Séptima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (régimen sancionatorio) y el artículo 53 de la Ley 964 de 2005 (sanciones) y demás normas que los modifiquen o sustituyan, cuando una vez cumplido el trámite pertinente se declare infractor de alguna de las acciones prohibidas en los instrumentos legales enunciados.

## **13. Otros aspectos importantes con respecto al DCF:**

### **13.1. ¿Qué ocurre cuando la entidad financiera no acoge el pronunciamiento del DCF?**

Las entidades no se encuentran obligadas a acoger como vinculantes los pronunciamientos del DCF y, en ese caso, serán una simple opinión o recomendación emanada por un especialista en la materia.

### **13.2. ¿Cabe recurso contra la decisión del DCF?**

En el caso en el cual el pronunciamiento del DCF sea posterior al momento en el que la entidad vigilada atiende la comunicación del consumidor, el consumidor cuenta con ocho (8) días hábiles para solicitar reconsideración con respecto a la respuesta emitida por la entidad. Esta posibilidad no constituye en estricto sentido la interposición de un recurso y se trata únicamente de una segunda revisión.

### **13.3. ¿El DCF tiene superior jerárquico?**

Al ser el DCF un tercero imparcial y autónomo, no cuenta con superior jerárquico. Sin embargo, es posible que el consumidor financiero presente queja o inconformidad ante la entidad vigilada respecto del pronunciamiento del DCF o ante la Superintendencia Financiera en aras de obtener garantía de sus derechos.

#### **13.4. ¿Cuáles otros mecanismos de protección tiene el consumidor financiero distintos al DCF?**

##### **13.4.1. Atención al consumidor financiero al interior de la entidad vigilada.**

Con motivo de lo dispuesto en el Decreto 2555 de 2010 y la Circular Externa 015 de 2010 de la Superintendencia Financiera se imparten las instrucciones respecto del Sistema de Atención al Consumidor Financiero. Dicho sistema lo deben implementar los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros, las entidades aseguradoras, los corredores de seguros, las sociedades de capitalización, las entidades de seguridad social administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida, los miembros de las bolsas de bienes y productos agropecuarios y agroindustriales, las sociedades comisionistas de bolsas de valores, los comisionistas independientes de valores y las sociedades administradoras de fondos de inversión, el Fondo Nacional de Ahorro, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX- y la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

De conformidad con el numeral 4 de la Circular Externa en mención, el Sistema de Atención al Cliente “SAC” que desarrollen las entidades vigiladas deberá ser implementado acorde con su estructura, tamaño y objeto social. De tal forma que pueda controlar los hechos o situaciones que se relacionen con la *debida atención y protección de los consumidores financieros*<sup>31</sup>. El sistema debe guardar

---

<sup>31</sup> Numeral 3 Circular Externa 015 de 2010 de la Superintendencia Financiera: Se entiende por debida atención y protección al consumidor financiero el conjunto de actividades que desarrollen las entidades vigiladas con el objeto de propiciar un ambiente de protección y respeto por los consumidores financieros. Para ello, deberán establecer mecanismos que propendan

relación con los planes comerciales de la entidad vigilada, cumpliendo los requerimientos mínimos establecidos en dicha Circular Externa.

Las entidades vigiladas podrán apoyarse en los procesos, procedimientos y, en general, en las herramientas que han venido implementando en su administración de los riesgos, en las medidas adoptadas para la seguridad y calidad en el manejo de información, así como en aquellos desarrollos relativos a la revisión y adecuación del Sistema de Control Interno<sup>32</sup>.

Las entidades están obligadas a desarrollar programas y campañas de educación financiera, mecanismos que permitan brindar información comprensible, cierta, suficiente y oportuna a los consumidores financieros, respecto de las características de los productos o servicios, los derechos de los consumidores financieros, las obligaciones de las entidades vigiladas, entre otros. El SAC que desarrollen las entidades vigiladas se instrumentará a través de los elementos y etapas descritas en la Circular Externa en mención<sup>33</sup>.

La Circular establece los elementos mínimos que debe contener el SAC de cada entidad vigilada, los cuales son políticas, procedimientos, documentación, estructura organizacional, infraestructura,

---

por la observancia de los principios orientadores en materia de protección de los derechos del consumidor financiero y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la normatividad vigente.

Para el logro de ese ambiente de atención, protección y respeto por el consumidor financiero, las entidades deberán:

- a) Emplear la debida diligencia en el ofrecimiento de sus productos o en la prestación de sus servicios a los consumidores, a fin de que éstos reciban la información y/o la atención debida y respetuosa en desarrollo de las relaciones que establezcan o pretendan establecer con aquéllas.
- b) Procurar una adecuada educación del consumidor financiero.
- c) Suministrar al consumidor financiero información cierta, suficiente, clara y oportuna, que les permita a estos conocer adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos de los diferentes productos y servicios.
- d) Para el caso particular de las administradoras del Sistema General de Pensiones, las entidades deberán tener en cuenta, además de los principios establecidos en la Ley 1328 de 2009, aquellos señalados particularmente en el artículo 2° del Decreto 2241 de 2010, así como los deberes de asesoría, información y el deber del buen de consejo previstos en el artículo 7° de la norma en mención.”

<sup>32</sup> Circular Externa 015 de 2010 [Superintendencia Financiera] Sistema de Atención al Consumidor Financiero. Julio 30 de 2010.

capacitación e instrucción de los funcionarios, educación financiera, e información al consumidor financiero.

Por otra parte, se señalan las etapas que debe incluir el SAC, a saber: identificar, medir, controlar y monitorear todos aquellos hechos o situaciones que puedan incidir en la debida atención y protección a los consumidores financieros.

#### **13.4.2. Dirección de Protección al Consumidor Financiero de la Superintendencia Financiera.**

La Superintendencia Financiera pone a disposición de los consumidores financieros el Buzón de Quejas, Peticiones y Reclamos, herramienta que, en palabras del ente de vigilancia y control, busca que los usuarios interpongan manifestaciones de inconformidad respecto de un producto o servicio adquirido, ofrecido o prestado por una entidad vigilada y puesta en conocimiento de la Superintendencia. Por otra parte, el portal web de la Superintendencia también pone a disposición de los consumidores financieros la posibilidad de interponer consultas, peticiones, solicitudes de información y sugerencias. Dichas misivas pueden ser enviadas por Punto de Contacto, Oficina de Atención Personal de la SFC administrada por la Dirección de Protección al Consumidor Financiero, fax, correo electrónico, formulario de quejas de la página web de la Superintendencia<sup>34</sup>.

La atención de estas comunicaciones se rige por lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Es de aclarar que los ciudadanos pueden obtener información sobre el trámite dado a su comunicación, no sobre las actuaciones administrativas que la Superintendencia Financiera cursa respecto de la entidad

---

<sup>34</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Buzón de quejas, peticiones y reclamos. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.js?!Servicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=20710>. (Octubre de 2015)

supervisada, teniendo en cuenta que dichas actuaciones están amparadas por reserva legal hasta tanto el acto administrativo correspondiente quede ejecutoriado.

### **13.4.3. Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera.**

La Ley 1480 de 2011 y la Ley 1564 de 2012 le otorgan a la Superintendencia Financiera facultades jurisdiccionales, las cuales son definidas como “(...) *aquellas que permiten que la Superintendencia pueda dictar una sentencia, fundamentada en la Ley, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez; para ello las personas deben presentar una demanda ante la Superintendencia. Las diferencias que se quieran presentar ante la Superintendencia tienen que estar relacionadas con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas. Se excluyen, en consecuencia, conflictos de cualquier otra naturaleza (temas propios de procesos ejecutivos para conseguir el pago de una deuda, por ejemplo- o propios de procesos laborales*<sup>35</sup>).

El consumidor financiero que tenga una relación contractual con alguna entidad vigilada por la Superintendencia Financiera, respecto de las obligaciones derivadas del contrato en que son parte o relacionadas con la ejecución de las mismas, puede ejercer la acción dentro del año siguiente a la terminación de la relación contractual.

Puede hacerse ante el juzgado correspondiente o ante la Delegatura para Funciones Jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera, siendo el trámite aplicable descrito en el artículo 58 de la Ley 1480 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012.

---

<sup>35</sup> Manual ABC SFC [https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/index.jsf/Consumidor Financiero /Funciones Jurisdiccionales / ABC sobre Funciones Jurisdiccionales de la SFC.](https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/index.jsf/Consumidor%20Financiero/Funciones%20Jurisdiccionales/ABC%20sobre%20Funciones%20Jurisdiccionales%20de%20la%20SFC) (noviembre de 2015).

En conclusión, “(...) la expedición de la Ley 1480 de 2011 remozó la acción jurisdiccional de protección al consumidor financiero para que, basado en una Delegatura de dedicación exclusiva, surgiera un foro independiente que examinara las controversias contractuales surgidas entre consumidor y entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, en el marco de la actividad financiera, bursátil y aseguradora.”<sup>36</sup>.

#### **13.4.4. Jueces Civiles.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la ley 1480 de 2011, se entienden como acciones jurisdiccionales de protección al consumidor en materia financiera, conocidas por los jueces civiles de la república, las Acciones Populares y las Acciones de Grupo que tengan por objeto la salvaguarda de derechos colectivos financieros.

Los Jueces de las salas civiles del circuito y los de tribunales superiores conocerán de la segunda instancia de los procesos que conocen en primera instancia. También conocerán éstos últimos del recurso de revisión contra las sentencias dictadas por la Superintendencia Financiera cuando ejerza funciones jurisdiccionales<sup>37</sup>.

#### **13.5. Posibilidad actual de acumulación de trámites.**

Tal y como está planteado el sistema en la actualidad, el consumidor financiero tiene la posibilidad de acceder a cualquiera de los mecanismos para su protección, es decir, que si así lo prefiere el consumidor

---

<sup>36</sup> Betancourt Cardona, Guillermo (2014). *Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia financiera de Colombia: análisis desde la regulación de protección al consumidor*, en Revista Digital de Derecho administrativo, n° 12. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 141-166.

<sup>37</sup> Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Numeral 2 y 4. Artículo 31.D.O. 48489.



puede interponer la misma reclamación en cualquiera de los diferentes mecanismos mencionados, o en todos a la vez, para procurar la protección de sus derechos<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Concepto 2008077981-001 de 2009 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Defensor del Cliente, Conocimiento de quejas también presentadas a la SFC. Febrero 2 de 2009.

## CAPITULO II

### ESTUDIO COMPARADO DE LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Durante el estudio comparado de legislación internacional observamos cómo la mayoría de los países cuentan con la figura del Defensor al Consumidor Financiero o alguna similar. Sin embargo, algunos países mantienen, a su vez<sup>39</sup>, diferentes formas de protección al consumidor financiero, siendo muchas veces más fuerte y amplio su marco normativo, como se verá a continuación.

#### 1. Chile

Desde 1932, Chile cuenta con el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)<sup>40</sup>. Dicha organización es la encargada de informar y educar a los consumidores sobre sus derechos y, en consecuencia, protegerlos, para que de esta manera se pueda lograr una relación equilibrada entre proveedores y consumidores. De igual manera, esta entidad fomenta la participación ciudadana a través de la Ley No. 19.496 de Protección a los Derechos del Consumidor.

Es importante mencionar que una de las principales funciones del SERNAC es “(...) *mediar los conflictos de consumo entre los proveedores y consumidores*”<sup>41</sup>. Ante un reclamo, esta entidad acude a la mediación, más no se encuentra facultada para multar, sancionar o pedir indemnización alguna, y en

---

<sup>39</sup> Además de la posibilidad de acudir a la autoridad jurisdiccional competente.

<sup>40</sup> Ley No. 19.496. Art. 57. El Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC, es un servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente en todas las regiones del país, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

<sup>41</sup> Servicio Nacional del Consumidor. <http://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/preguntas-frecuentes/>. (05 de septiembre de 2013).

caso tal de ser necesaria sanción o indemnización, la entidad deberá remitir el caso al tribunal correspondiente.

Ahora bien, la Ley No. 19.496 es aquella por medio de la cual se establece la Protección de los Derechos del Consumidor. Los principales temas tratados son: el derecho a contar con información veraz y oportuna sobre los productos y servicios ofrecidos por las empresas; la no discriminación arbitraria por parte de empresas proveedoras de bienes y servicios; la regulación de la publicidad engañosa; la eliminación de la llamada “letra chica” (cláusulas abusivas) en los contratos; ayudar a la formación de asociaciones de consumidores; y favorecer las acciones colectivas al verse vulnerados los derechos de los consumidores.

Inicialmente, en dicha ley no se establecía regulación alguna sobre la protección del consumidor financiero y, por lo tanto, el SERNAC no contaba con la atribución para tratar dichos temas. Sin embargo, en el año 2011 el Congreso chileno amplió las facultades del SERNAC a materias financieras a través de la Ley No. 20.555.

Por medio de esta ley, la cual entró en vigencia el 5 de marzo de 2012, se fortalecen los derechos de los consumidores de productos y servicios financieros, se imponen nuevas obligaciones a las empresas, se confieren nuevas facultades al SERNAC y se complementa la Ley No. 19.496 de Protección a los Derechos de los Consumidores. De esta manera, el principal objetivo al crear el SERNAC Financiero, es lograr una mayor transparencia y simplicidad en la información otorgada por entidades financieras a sus consumidores.

Igualmente, la Ley No. 20.555, mejor conocida como Ley Sernac Financiero, establece el Sistema de Solución de Controversias, por medio del cual, a través de árbitros y mediadores<sup>42</sup>, se conocen los

---

<sup>42</sup> Dependiendo de la cuantía del proceso, se acudiría a mediador o a árbitro.

conflictos que se generan entre consumidores financieros y entidades financieras, siempre y cuando estas últimas lleven el Sello SERNAC<sup>43</sup>.

En consecuencia, el consumidor financiero puede solicitar la intervención de un árbitro o mediador de forma gratuita, cuando al presentar queja o reclamo alguno frente al Servicio de Atención al Cliente (SAC) de la respectiva entidad financiera, el consumidor quede inconforme con la respuesta a su queja o reclamo. Por lo anterior, se aclara que el documento en el cual se haga constar el acuerdo, tendrá carácter de transacción extrajudicial, por lo cual el SERNAC no cuenta con potestad alguna para condenar.<sup>44</sup>

Si bien los consumidores cuentan con el SERNAC Financiero para la protección, garantía y defensa de sus derechos, la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF), creó la Defensoría del Cliente, Sistema de Resolución de Conflictos (SRC), el cual actúa como instancia independiente para resolver los conflictos suscitados entre las entidades financieras y sus clientes.

Según el reglamento de la Defensoría al Cliente, establecido por el ABIF, todas aquellas entidades financieras vinculadas a la Asociación se encuentran obligadas a acatar las decisiones tomadas por los Defensores. El cliente podrá acudir ante dicha instancia, siempre y cuando haya presentado previamente la reclamación directamente ante la entidad financiera y no exista proceso alguno, finalizado o en trámite, sobre la misma cuestión ante autoridad competente, ya sea administrativa, judicial o arbitral.

---

<sup>43</sup>La Ley No. 20.555, en su artículo 55 establece que el SERNAC otorgará un sello SERNAC a los contratos de adhesión de bancos e instituciones financieras, establecimientos comerciales, compañías de seguros, cajas de compensación, cooperativas de ahorro y crédito y otros proveedores de servicios crediticios, de seguro, y en general, de cualquier producto financiero, cuando dichas entidades lo soliciten y demuestren cumplir con las condiciones establecidas en dicho artículo.

<sup>44</sup>Enrique Aimone Gibson. Protección de Derechos del Consumidor. Pgs. 155 y 156. Legal Publishing Chile. 1ra Edición abril 2013.

Así las cosas, el Defensor será nombrado por la Secretaría Administrativa<sup>45</sup> y se encuentra facultado principalmente para resolver los conflictos generados entre clientes y entidades financieras, llamar a las partes a conciliación si lo estima conveniente, y la práctica de diligencias adicionales, mas no podrá multar u ordenar el cumplimiento de obligaciones equivalentes<sup>46</sup>.

A partir de lo anterior se pueden observar las opciones con las que cuentan los consumidores del sistema financiero en Chile, así: “(...) *El Sernac Financiero es un nuevo marco legal que establece nuevos derechos para los consumidores de productos y servicios financieros, impone nuevas obligaciones a las empresas y otorga nuevas facultades al Sernac. La Defensoría del Cliente en cambio es un sistema de solución de conflictos establecido por la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras. Los Bancos que voluntariamente se hubiesen adscrito a este sistema, entre ellos el Banco de Chile, están obligados a acatar las resoluciones que dicten los Defensores como consecuencia de un requerimiento interpuesto por un Cliente.*”<sup>47</sup>

### **1.1. Chile, frente al sistema colombiano.**

De lo expuesto, se pueden advertir múltiples diferencias y similitudes entre el sistema de protección al consumidor financiero colombiano y el chileno, como lo son:

- a) Desde el punto de vista del origen de la figura del Defensor, en Colombia se trata de una figura de origen legal, contrario a Chile, pues en este país el origen de esta es gremial, lo anterior en virtud de que fue creada por el ABIF.

---

<sup>45</sup>Reglamento Defensoría del Cliente. Art. 1. c) “Secretaría Administrativa” o “Secretaría”, oficina dependiente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G., encargada de coordinar todas las labores de la Defensoría del Cliente.

<sup>46</sup> En Chile la entidad encargada de la fiscalización de las entidades financieras es la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Véase la Ley General de Bancos.

<sup>47</sup>Banco de Chile. <http://ww3.bancochile.cl/wps/wcm/connect/nuestro-banco/portal/chile-abierto/sernac-financiero>. (2013)

- b) En Chile, el ABIF crea la Defensoría del Cliente como institución, órgano independiente de las entidades financieras. En Colombia, por mandato legal cada entidad financiera está obligada a contar con un DCF, que al ser nombrado por la Asamblea General de Accionistas de la entidad misma y, a su vez, ser remunerado por la entidad vigilada, y aunque por ley se considera una figura independiente, en la práctica dicha independencia y, por lo tanto, su imparcialidad pueden verse afectadas, en la medida en que lo remunera y designa la entidad financiera. Por el contrario, una institución independiente no mantiene relación alguna con las partes, evitando de esta manera los conflictos de interés y de parcialidad.
- c) En cuanto al poder vinculante de las decisiones del Defensor, en Colombia cada entidad tiene la posibilidad de aceptar o no la obligatoriedad de las recomendaciones. En cambio, el reglamento de la Defensoría del Cliente establecido por el ABIF, expresamente consagra la obligatoriedad de acatar las resoluciones que le sean desfavorables a la entidad financiera.
- d) Bajo el ordenamiento colombiano, el consumidor podrá acudir al DCF, sin perjuicio de haber presentado previamente o no la reclamación ante la entidad misma o ante la Superintendencia Financiera. Sin embargo, en caso tal de que exista proceso judicial alguno, finalizado o en trámite, sobre la misma cuestión, el DCF no podrá llevar a cabo el trámite de la queja. El ABIF, por el contrario, establece claramente que para ser admitida la reclamación, se debe acudir con antelación a la entidad financiera directamente e, igualmente, no es posible la coexistencia entre un trámite ante la Defensoría y otro ante cualquier otra entidad competente.
- e) A diferencia de Chile, los consumidores del sistema financiero en Colombia no tienen a su disposición posibilidades similares a las que el SERNAC otorga para proteger, garantizar y defender. En efecto, a pesar de que cuentan con los mismos derechos (información, educación,

transparencia etc.), en Colombia no existe una institución exclusivamente creada para el consumidor financiero, como sí lo es el SERNAC en Chile.

Si bien existen marcadas diferencias entre ambos sistemas, también cuentan con similitudes, como lo son, las funciones generales del Defensor y los derechos del consumidor financiero. Igualmente, tanto en Colombia como en Chile, el Defensor no se encuentra facultado para sancionar o condenar a la entidad financiera.

## 2. Argentina

Por medio de la Ley 24240 del año 1993, Ley de Defensa del Consumidor, Argentina regula y garantiza la protección a los consumidores. Sin embargo, bajo ninguna de sus disposiciones se encuentra regulada, establecida o definida específicamente la protección al consumidor financiero, generando así un mayor estado de vulnerabilidad para los consumidores financieros.

Cabe mencionar que la Ley de Defensa del Consumidor considera consumidor “*a la persona física o jurídica que adquiere o utiliza, en forma gratuita u onerosa, bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social*”. Se genera así el cuestionamiento de si en dicha definición se encuentra incluido el consumidor de servicios financieros, discusión que se generó en la doctrina.<sup>48</sup>

Ahora bien, al ser los consumidores financieros la parte débil en las relaciones financieras, deben ser objeto de una mayor y especial protección. De conformidad con lo anterior, y teniendo en cuenta el vacío legal existente sobre el tema, el Banco Central de la República Argentina (BCRA), en el año 2013,

---

<sup>48</sup> Vease Andrea Fabiana MacDonald. *El Consumidor Financiero y su Protección en la Actualidad*. – elDial.com. Editorial Allbrematica. Marzo 01 de 2011.

en virtud del cumplimiento de sus funciones<sup>49</sup>, expidió la Comunicación “A” 5388. Protección de los Usuarios de Servicios Financieros.

A través de esta norma, el BCRA consagró medidas por medio de las cuales se establece y garantiza un marco de protección para el consumidor financiero. En primer lugar, definió y dispuso las partes de la relación, como lo son el usuario de servicios financieros<sup>50</sup> y los sujetos obligados<sup>51</sup>.

En segundo lugar, estableció como derechos de los usuarios de servicios financieros, la protección de su seguridad e intereses económicos, publicidad de la información, recepción de información adecuada y veraz acerca de condiciones y servicios a contratar junto con la copia de los instrumentos que suscriban, la libertad de elección, y condiciones de trato equitativo y digno.

En tercer lugar, dispuso que los sujetos obligados deberán establecer un Servicio de Atención al Usuario de Servicios Financieros, para que de esta manera se puedan resolver los reclamos y peticiones de los usuarios de servicios financieros. Para tal propósito, el director o autoridad equivalente, del sujeto

---

<sup>49</sup> Ley 25.782 de 2003. Ley de Entidades Financieras. Art 1: El Banco Central de la República Argentina tendrá a su cargo la aplicación de la presente ley, con todas las facultades que ella y su Carta Orgánica le acuerdan. Dictará las normas reglamentarias que fueren menester para su cumplimiento, a cuyo efecto deberá establecer regulaciones y exigencias diferenciadas que ponderen la clase y naturaleza jurídica de las entidades, la cantidad y ubicación de sus casas, el volumen operativo y las características económicas y sociales de los sectores atendidos, dictando normas específicas para las cajas de crédito. Ejercerá también la fiscalización de las entidades en ella comprendidas.

<sup>50</sup> Comunicación “A” 5388. BCRA. Sección 1. 1.1. Partes

1.1.1. A los efectos de la presente reglamentación, este concepto comprende a las personas físicas y jurídicas que en beneficio propio o de su grupo familiar o social y en carácter de destinatarios finales hacen uso de los servicios ofrecidos por los sujetos obligados que se enuncian en el punto 1.1.2., como a quienes de cualquier otra manera están expuestos a una relación de consumo con tales sujetos.

Forman también parte de esta categoría los deudores de créditos cedidos por las entidades financieras comprendidas en la Ley de Entidades Financieras, independientemente de que hayan o no sido notificados fehacientemente de la transferencia de su obligación, así como los deudores de créditos adquiridos por entidades financieras por cesión” Comunicación “A” 5388. BCRA

<sup>51</sup> Comunicación “A” 5388. BCRA. Sección 1. 1.1. Partes 1.1.2. Entidades financieras; Casas, agencias y oficinas de cambio; Fiduciarios de fideicomisos acreedores de créditos cedidos por entidades financieras; Empresas no financieras emisoras de tarjetas de crédito.

Cuando un tercero desarrolle tareas relativas a servicios ofrecidos por los sujetos obligados o en su nombre, ambos serán responsables por el cumplimiento de las presentes normas. Lo anterior deberá establecerse en los instrumentos que acuerden la realización de dichas tareas”.



obligado, deberá nombrar un funcionario en carácter de titular y, por lo menos otro, como responsable suplente.

De igual manera, dicho titular o suplente al cargo tendrán las siguientes funciones:

- Recibir y dar curso a las reclamaciones que los usuarios inicien respecto de la entidad que representa el titular mencionado. Así mismo, aquellas presentaciones que el BCRA formule o traslade.
- Tendrá como responsabilidad las consultas o reclamos de aquellos deudores de fideicomisos financieros que no fueron notificados oportunamente sobre la transferencia fiduciaria de su obligación.
- En el caso de requerimientos relacionados con acciones legales, los usuarios podrán requerir y recibir información y/o explicaciones a través del servicio de atención al usuario de servicios financieros.
- Deberá aplicar las disposiciones establecidas por el BCRA y por el sujeto obligado, en materia de protección al usuario de servicios financieros.
- Participar en el diseño y modificación de productos y servicios financieros, con el fin de adecuarlos a la normatividad de protección al usuario de servicios financieros.
- Verificar que la publicidad realizada por el sujeto obligado se ajuste a la normatividad vigente.
- Administrar y mantener actualizado el registro centralizado de consultas y reclamos.
- Elaborar y elevar al directorio o autoridad equivalente reportes periódicos semestrales acerca de la cantidad de consultas y reclamos recibidos.

En cuarto lugar, se estableció que el BCRA, por medio de la Gerencia Principal de Protección de Usuarios de Servicios Financieros, atenderá denuncias individuales, siempre y cuando el usuario de

servicios financieros reciba de la entidad financiera una respuesta que no considere satisfactoria o transcurra el plazo de veinte días hábiles desde el momento de haber presentado al sujeto obligado su reclamo sin haber recibido respuesta alguna.

Finalmente, por medio de su Comunicación “A” 5388, el BCRA manifestó en lo referente a sanciones que *“(…) El sujeto obligado junto con el responsable de atención al usuario de servicios financieros (titular y/o suplente a cargo) y los miembros de su Directorio o autoridad equivalente, serán pasibles de la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 41 y concordantes de la Ley de Entidades Financieras por los incumplimientos que se constaten respecto de estas normas y respecto de los contenidos desarrollados en los manuales de procedimiento interno con motivo de ellas”.*

## **2.1. Argentina, frente al sistema colombiano**

Con base en lo anterior se observa cómo en Argentina no existe la figura del DCF como tal. No obstante, según lo establecido por el BCRA, cada institución financiera deberá contar con un Servicio de Atención al Usuario de Servicios Financieros, en el cual la entidad deberá nombrar un titular para ejecutar el cargo junto con un suplente de este. A pesar de no tratarse de la misma figura, puede ser equiparada con el DCF en el sistema colombiano, ya que cuenta con el mismo objetivo general: la resolución de reclamos de los consumidores de servicios financieros.

Así las cosas, se pueden llevar a comparación ambos de sistemas de la siguiente manera:

- a) Aunque cuentan con una función general en común, las demás funciones varían de forma considerable. En Argentina, el titular no se encuentra facultado para conciliar, pues simplemente resolverá los reclamos suscitados por inconformidades por parte de los clientes, en virtud de los servicios prestados por la entidad financiera. De igual manera, no se establece que dicho titular sea una figura independiente de la entidad, de lo cual se infiere que no goza de imparcialidad,

contrario al sistema colombiano, donde el DCF es independiente, tiene facultad de conciliar y, más allá de resolver reclamos, se trata de una figura de resolución de conflictos entre la entidad y el usuario.

- b) Si bien la figura argentina se relaciona más con la atención al usuario prestada directamente por la entidad, se entendería entonces que en este sistema no se ha instaurado aún la figura del DCF como tal. En efecto, una vez resuelto el reclamo, si el consumidor está inconforme con éste, tiene la posibilidad de acudir al BCRA, sin perjuicio de iniciar proceso en sede administrativa o judicial, de manera que el BCRA atenderá el reclamo y examinará si se está llevando a cabo la violación de alguna de sus normas, mas no resolverá como tal el conflicto entre cliente y entidad<sup>52</sup>. El consumidor financiero en Argentina no cuenta con alguna opción similar a la del DCF colombiano, donde se dé un mecanismo alternativo de solución de conflictos.

De lo anterior se concluye que Argentina cuenta con un sistema de protección del consumidor financiero, mas no tiene la fuerza y capacidad suficiente para lo que realmente se está requiriendo en la actualidad por los consumidores financieros. Aún tiene un largo camino por recorrer, considerando que la norma es del año 2013 y que, aunque existen asociaciones privadas de consumidores para defender sus derechos, faltaría mayor protección por parte del Estado.

### 3. Perú

---

<sup>52</sup>Secretaría de Comunicación Pública, Sala de Prensa. *El Banco Central creó un área para defensa del usuario de servicios financieros*. <http://www.prensa.argentina.ar/2012/07/03/32082-el-banco-central-creo-un-area-para-defensa-del-usuario-de-servicios-financieros.php>. (03 de julio de 2012).

Con su amplio y fuerte marco legal, Perú ha logrado una verdadera protección de los derechos de los consumidores financieros. De esta manera, cuenta con la Ley No. 25868 de 1992 (INDECOPI)<sup>53</sup>, la Ley No. 29571 del 2010 (Código de Protección y Defensa del Consumidor)<sup>54</sup>, la Ley No. 28587 de 2005 (Ley Complementaria de Protección al Consumidor en materia de Servicios Financieros), el artículo 9 de la Ley No. 26702 (Ley del Sistema Financiero)<sup>55</sup> y las Resoluciones SBS No. 1765-2005 y SBS No. 905-2010 (Reglamento de Transparencia)<sup>56</sup>.

El Reglamento de Transparencia establece tres cuestiones principales en referencia a la protección de los consumidores del sistema financiero: infraestructura de servicio a los clientes, difusión de la información, y equilibrio contractual en las relaciones entre la entidad financiera y el cliente<sup>57</sup>.

De igual manera, existen diferentes instituciones a las cuales los consumidores del sistema financiero podrán acudir con el fin de presentar reclamaciones o consultas derivadas de los diferentes servicios proporcionados por las entidades financieras y, en consecuencia, hacer efectivos sus derechos como consumidores financieros.

Por lo tanto, los consumidores cuentan con el Instituto Nacional de Competencia y Protección Intelectual<sup>58</sup> (INDECOPI), el cual, como Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, tiene

---

<sup>53</sup> Instituto Nacional de Competencia y Protección Intelectual.

<sup>54</sup> Esta Ley, en su Título IV, Capítulo V, regula específicamente la protección al consumidor en servicios financieros.

<sup>55</sup> Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Bancos y de Seguros.

<sup>56</sup> Reglamento de Transparencia de Información y Disposiciones Aplicables a la Contratación con Usuarios del Sistema Financiero.

<sup>57</sup> Según lo establecido por las Resoluciones SBS N° 1765-2005 y SBS N° 905-2010 (art. 2) de la SBS, “cliente” es todo usuario con quien una institución financiera mantiene una relación comercial originada por la celebración de un contrato. “Usuario o consumidor” es toda persona física o jurídica que utiliza los servicios o adquiere los productos ofrecidos por una institución financiera.

<sup>58</sup> Regula, supervisa y sanciona principalmente en el ámbito de defensa a la competencia, propiedad intelectual y protección al consumidor.

órganos con potestades regulatorias, sancionatorias y de supervisión. De igual manera, vela por el cumplimiento del Código de Protección y Defensa del Consumidor y recibe las diferentes reclamaciones de los consumidores. En virtud de que tal Código establece de manera específica la protección a los consumidores de servicios financieros, faculta a la entidad para recibir reclamos de éstos y, a su vez, supervisar y sancionar entidades financieras, razón por la cual el INDECOPI recibirá reclamaciones a través de su Comisión de Protección al Consumidor.

Por otro lado, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) es aquel órgano encargado de la regulación y supervisión del sistema financiero, de seguros y del sistema de pensiones. En virtud de la Ley del Sistema Financiero, la SBS reglamenta y, por lo tanto, supervisa la efectiva aplicación de dichas reglamentaciones. Igualmente, al incumplir las entidades financieras alguna de las reglamentaciones de la SBS, esta entidad goza de competencia para imponer la sanción correspondiente. Es importante mencionar que la SBS ha creado un Portal de Atención al Usuario (PAC), por medio del cual los consumidores de servicios financieros podrán presentar sus denuncias; sin embargo, y debido a que la SBS no resuelve reclamaciones individuales, por medio de este portal sólo las examina y, según el caso, las remite al INDECOPI.

Es importante aclarar que *“(...) Si bien es posible que los mandatos del INDECOPI y la SBS se superpongan en cierta medida, en la práctica las dos entidades muestran una clara división de tareas en materia de aplicación coercitiva de normas y un buen nivel de coordinación e intercambio de información. La SBS concentra sus esfuerzos en el aspecto preventivo, a partir de la convicción de que las instituciones financieras bien reguladas y supervisadas son más transparentes y equitativas con sus clientes y el público en general; el INDECOPI, por su parte, dedica especial atención a las medidas*

*correctivas, esto es, a resolver problemas y conflictos entre el consumidor y el proveedor de servicios financieros.”*<sup>59</sup>

Finalmente, y gozando de gran importancia, en el año 2003 la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) creó la Defensoría<sup>60</sup> del Cliente Financiero (DCF), organismo autónomo que tiene como finalidad la prevención y resolución de conflictos suscitados entre clientes y entidades financieras. Sus principales funciones son: resolver reclamos presentados por consumidores en virtud de los servicios financieros prestados; resolver las inquietudes planteadas por las entidades prestadoras de servicios financieros correspondientes a la relación con el cliente; y formular recomendaciones a las entidades con el fin de mejorar sus relaciones con los clientes.

Así las cosas, el defensor será designado por acuerdo unánime de las entidades financieras pertenecientes a la ASBANC y deberá ser aprobado por el Comité de Gerentes Generales de esta institución. De igual manera, el defensor se encuentra facultado para: resolver reclamaciones por parte de los consumidores financieros; llevar a cabo conciliaciones entre la entidad y el cliente; solicitar la información necesaria para el proceso; notificar e informar a las partes y presentar informes a la ASBANC con el fin de promover buenas relaciones entre las entidades financieras y sus clientes.

Por lo anterior, los clientes de las entidades prestadoras de servicios financieros podrán presentar sus reclamos ante la DCF, siempre y cuando hayan agotado de manera previa la instancia de reclamación ante la entidad misma y, a su vez, no exista proceso alguno por los mismos hechos ante cualquier autoridad competente (INDECOPI, SBS, rama judicial).

---

<sup>59</sup>Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). *La Inclusión Financiera y la Protección del Consumidor en el Perú*. Pág. 9. <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Financial-Inclusion-and-Consumer-Protection-in-Peru-Feb-2010-Spanish.pdf>. (Febrero de 2010).

<sup>60</sup> Según el reglamento de ASBANC, se define defensoría como: La Defensoría del Cliente Financiero. Órgano de apoyo y servicio de ASBANC que depende orgánicamente del Sistema de Relaciones con el Consumidor de dicha institución y que tiene por finalidad ser una vía alternativa para la prevención, conciliación y resolución de reclamos entre los clientes y las entidades financieras.

Así mismo, en el año 2013, ASBANC aprobó el Reglamento de la Defensoría del Cliente Financiero, en virtud del cual, una vez que la resolución emitida por el defensor sea aceptada por el cliente, las entidades financieras se verán obligadas a aceptar y ejecutar dicha resolución sin tener la opción de llevar a cabo su impugnación. Si la entidad no ejecuta la resolución, se le informará a la ASBANC, para que ésta tome las medidas pertinentes.

### **3.1. Perú, frente al sistema colombiano.**

De acuerdo con lo expuesto, podemos observar cómo Perú cuenta con un amplio y fuerte marco legal e institucional de protección del consumidor financiero, dentro del cual cuenta, al igual que Colombia, con la figura del Defensor del Consumidor Financiero, siendo éstas similares en cuanto a sus funciones, mas no frente a otros aspectos, como exponemos a continuación.

- a) En primer lugar, el origen de la figura peruana es gremial<sup>61</sup>, mientras que en Colombia es legal. La figura peruana, siendo similar a la chilena, goza de una mayor independencia, en virtud de que se trata de una institución separada de las entidades financieras. Cada entidad no cuenta con su DCF como en Colombia, sino que la Defensoría se centra en un órgano general, autónomo e independiente.
- b) En segundo lugar, las decisiones tomadas por el DCF en Perú son vinculantes para la entidad y ésta no las podrá impugnar. En Colombia, sólo si la entidad lo acepta así, la recomendación del DCF será vinculante.
- c) En tercer y último lugar, al presentar una reclamación ante la DCF de Perú e iniciar proceso ante el Defensor, el cliente no podrá acudir y tener activo proceso alguno con cualquier autoridad competente. Al contrario, en Colombia es posible que el consumidor interponga su reclamación

---

<sup>61</sup> Al igual que en Chile.

ante el SAC, el defensor y la Superintendencia Financiera al tiempo, y el DCF sería incompetente únicamente en el caso en el que la queja sea conocida por autoridad jurisdiccional bien sea administrativa o judicial.

En conclusión, si el consumidor de servicios financieros peruano no desea acudir al DCF, cuenta con variadas opciones para hacer valer sus derechos, a diferencia del consumidor colombiano, pues para éste el marco no es igual de amplio al peruano. En este orden de ideas, Perú cuenta con sistema normativo de protección al consumidor financiero, más amplio y organizado que el sistema colombiano.

#### **4. España**

A diferencia de otros países europeos<sup>62</sup>, España no cuenta con un marco normativo sistematizado, codificado y único en el ámbito de protección al consumidor financiero. Por el contrario, cada subsector financiero, dentro de su respectiva regulación, establece directivas por medio de las cuales se da dicha protección.<sup>63</sup>

Según lo manifestado por el Banco de España<sup>64</sup> y a pesar de ser varias las normas existentes en materia de protección al consumidor financiero, se consideran dos las normas principales en el mencionado ámbito. Por un lado, la Orden EHA/2899/2011 del Ministerio de Economía y Hacienda, de Transparencia y Protección al Cliente de Servicios Bancarios y, por el otro lado, la Circular 5/2012 del Banco de España, la cual trata la Transparencia en Servicios Bancarios y Responsabilidad en la Concesión de Préstamos.

---

<sup>62</sup> Por ejemplo, el Reino Unido estableció el Financial Services and Markets Act 2000, Francia el Code Monétaire et Financier. De esta manera, son países que cuentan con textos normativos únicos en materia de protección al consumidor financiero.

<sup>63</sup> Véase: Fernando Zunzunegui. Derechos del Consumidor de Servicios y Productos Financieros como Derechos Básicos. Madrid. [http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/12\\_3104\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/12_3104_3.pdf). (Julio 09 de 2013).

<sup>64</sup> Banco de España. Panorama Legislativo. Portal del Cliente Bancario. [http://www.bde.es/clientebanca/es/areas/Derechos\\_de\\_los\\_/Panorama\\_legisla/](http://www.bde.es/clientebanca/es/areas/Derechos_de_los_/Panorama_legisla/) (Octubre 20 de 2015).



De conformidad con lo anterior y según los diferentes subsectores financieros, España cuenta con las siguientes normas: la Ley 16/2009 de las Cortes Generales y la Orden 1608/2010 del Ministerio de Economía y Hacienda, en materia de servicios de pago y transparencia de las condiciones y requisitos aplicables a dichos servicios; la Orden EHA 1718/2010 del Ministerio de Economía y Hacienda y la Circular del Banco de España 6/2010, las cuales regulan la publicidad de los servicios y productos bancarios; la Ley 16/2011 de las Cortes Generales, referente a los contratos de crédito al consumo; en cuanto a préstamos hipotecarios se destacan la Ley 2/1994 de las Cortes Generales, el capítulo II de la Orden EHA/2899/2011 del Ministerio de Economía y Hacienda, el Real Decreto Ley 6/2012 y la Ley 1/2013 de las Cortes Generales; finalmente la Orden ECC/2502/2012 del Ministerio de Economía y Competitividad, por medio de la cual se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios del Banco de España<sup>65</sup>, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

Ahora bien, es de gran importancia mencionar la Orden ECO/734/2004 del Ministerio de Economía, ya que por medio de esta norma se regulan los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras, ya que, antes de efectuar la eventual consulta, queja o reclamo ante el Banco de España, con el fin de hacer valer sus derechos, el consumidor financiero deberá acudir ante el Departamento, Servicio o Defensor del Cliente financiero de la respectiva entidad financiera. De esta manera, todas las entidades supervisadas por el Banco de España se encuentran

---

<sup>65</sup> El Banco de España es el banco central nacional y, en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el supervisor del sistema bancario español junto al Banco Central Europeo. Su actividad está regulada por la Ley de Autonomía del Banco de España. Sus principales funciones son: definir y ejecutar la política monetaria, realizar las operaciones de cambio de divisas, promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago, emitir billetes, poseer y gestionar las reservas de divisas, promover el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero, supervisar la solvencia, poner en circulación la moneda metálica, elaborar y publicar estadísticas, prestar servicios de tesorería y asesorar al gobierno. Banco de España, Funciones, <http://www.bde.es/bde/es/secciones/sobreelbanco/funcion/Funciones.html>. (Octubre 02 de 2015).

obligadas a contar con un servicio de Atención al Cliente y, de manera potestativa, con un Defensor del Cliente.

En consideración a la Orden ECO/734/2004, es importante tener en cuenta el artículo 7, debido a que según el mismo, las decisiones del Defensor del Cliente tienen carácter vinculante para la entidad financiera, siempre y cuando sean favorables para el reclamante, como se señala a continuación:

*“Artículo 7: Defensor del Cliente*

*1. El defensor del cliente actuará con independencia respecto de la entidad y con total autonomía en cuanto a los criterios y directrices a aplicar en el ejercicio de sus funciones.*

*2. A tal fin, el defensor del cliente será una persona o entidad de reconocido prestigio en el ámbito jurídico, económico o financiero, ajena a la organización de la entidad o entidades a que presta sus servicios.*

*3. Las decisiones del defensor del cliente favorables al reclamante vincularán a la entidad. Esta vinculación no será obstáculo a la plenitud de la tutela judicial, al recurso a otros mecanismos de solución de conflictos ni a la protección administrativa.”* (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, dicha norma regula la designación del titular del departamento o servicio de atención al cliente y del defensor del cliente. Estos serán nombrados por el consejo de administración u órgano equivalente de la entidad, o la dirección general de la sucursal, según el caso. Es importante mencionar que la norma obliga a la entidad a contar con un departamento o servicio de atención al cliente, pero el Defensor será optativo<sup>66</sup>. El nombramiento deberá ser comunicado al Comisionado o Comisionados para

---

<sup>66</sup>Orden ECO/734/2004. Artículo 4. Estructura organizativa para el tratamiento de quejas y reclamaciones.

1. Las entidades **deberán** disponer de un departamento o servicio especializado de atención al cliente, que tenga por objeto atender y resolver las quejas y reclamaciones que presenten sus clientes.

Las entidades que formen parte del mismo grupo económico podrán disponer de un departamento o servicio de atención al cliente único para todo el grupo.

A los efectos de lo establecido en el párrafo anterior se entenderá que existe grupo cuando se den las condiciones establecidas en el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores.

la Defensa del Cliente de Servicios Financieros y a la autoridad o autoridades supervisoras que correspondan por razón de su actividad.

Por otro lado, esta norma establece que no se podrá admitir la reclamación, si de manera simultánea ya existe o se inicia trámite ante cualquier autoridad judicial, administrativa o arbitral competente. El defensor se encuentra facultado para resolver quejas o reclamos presentados por los clientes, para tomar las decisiones pertinentes, y tendrá todas aquellas demás funciones que la entidad financiera, por medio de reglamento, le otorgue.

Esta Orden también regula temas como el trámite para llevar a cabo consultas, quejas o reclamos, el reglamento de funcionamiento, el deber de información, y establece su ámbito de aplicación<sup>67</sup>.

Sin embargo, dicha norma no regula derechos y obligaciones de consumidores y entidades, ni los principios de protección a los consumidores financieros, pues se trata de una norma que se concentra

---

2. Las entidades **podrán** designar un defensor del cliente, al que corresponderá atender y resolver los tipos de reclamaciones que se sometan a su decisión en el marco de lo que disponga el reglamento de funcionamiento a que se refiere el artículo 8 de la presente Orden, así como promover el cumplimiento de la normativa de transparencia y protección de la clientela y de las buenas prácticas y usos financieros.

La designación del defensor del cliente podrá efectuarse conjuntamente con otras entidades, de manera que aquél atienda y resuelva las reclamaciones de los clientes de todas ellas, de acuerdo con lo que disponga su reglamento de funcionamiento. (Negrilla fuera de texto)

<sup>67</sup>Orden ECO/734/2004. Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Estarán sujetas a cuanto se dispone en esta Orden las siguientes entidades: a) las entidades de crédito, b) las empresas de servicios de inversión, c) las sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, d) las entidades aseguradoras, e) las entidades gestoras de fondos de pensiones, con las precisiones establecidas en la disposición adicional primera de esta Orden, f) las sociedades de correduría de seguros, g) las sucursales en España de las entidades enumeradas en los párrafos anteriores con domicilio social en otro Estado.

Las entidades señaladas en los párrafos anteriores que hayan sido autorizadas en otros Estados miembros del Espacio Económico Europeo, cuando ejerzan su actividad en España en régimen de libre prestación de servicios, deberán ajustarse a lo previsto en los artículos 3, 9 y 10.3 de esta Orden.

2. Las obligaciones recogidas en esta Orden estarán referidas a las quejas y reclamaciones presentadas, directamente o mediante representación, por todas las personas físicas o jurídicas, españolas o extranjeras, que reúnan la condición de usuario de los servicios financieros prestados por las entidades señaladas en el apartado anterior, siempre que tales quejas y reclamaciones se refieran a sus intereses y derechos legalmente reconocidos, ya deriven de los contratos, de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros, en particular, del principio de equidad. En los contratos de seguro tendrán también la consideración de usuarios de servicios financieros los terceros perjudicados.

principalmente en el procedimiento del Servicio de Atención al Cliente. Es por esta razón que el ordenamiento español consta de diferentes normas, dependiendo del subsector financiero, por medio de las cuales se regulan dichas materias.

#### **4.1.España, frente al sistema colombiano.**

El sistema de protección al consumidor financiero difiere entre Colombia y España. No obstante, la figura del Defensor del Consumidor Financiero es bastante similar, con excepción de algunas particularidades, como exponemos a continuación:

- a) Al tratarse del origen de la figura, en ambos países ésta es de origen legal. No obstante, en España el Defensor es una figura opcional para la entidad financiera, distinto a Colombia donde la ley obliga a las a entidades a contar con un DCF.
- b) A diferencia de Colombia, en España las decisiones tomadas por el Defensor favorables al consumidor serán, por ley, obligatorias para la entidad. Aún así, la entidad podrá acudir ante otras autoridades competentes con el fin de impugnar dicha decisión.

Si bien en España las decisiones del Defensor son vinculantes para la entidad y en Colombia no<sup>68</sup>, el hecho de que en España la figura del Defensor sea opcional para las entidades, genera una similitud con la figura colombiana en el sentido de que, así como la entidad en Colombia decide si la decisión es vinculante o no, en España la entidad decide si contar con un Defensor o no. Por lo anterior, se genera la inquietud sobre la eficacia de esta figura.

- c) Al igual que en Chile, España no permite que coexistan procesos, es decir, que se presente reclamación ante el defensor y a su vez se encuentre activo o terminado un proceso con otra autoridad competente sobre los mismos hechos. Como se mencionó anteriormente, en Colombia

---

<sup>68</sup>A menos que la entidad misma lo decida así.

es posible que el consumidor interponga su reclamación ante el SAC, el defensor y la Superintendencia Financiera al tiempo, y el DCF sería incompetente únicamente en el caso en el que la queja sea conocida por autoridad jurisdiccional bien sea administrativa o judicial.

En conclusión, en lo que respecta a funciones del defensor y derechos de los consumidores del sistema financiero, los ordenamientos español y colombiano son similares. No obstante, se puede tener en consideración el factor de que en España el marco legal no se encuentra unificado y, por esta razón, dependiendo del subsector financiero, los derechos de los consumidores pueden variar, lo cual no ocurre en Colombia.

## **5. Estados Unidos de América**

En virtud de la crisis financiera del 2008, en el año 2010 se firmó la reforma financiera conocida como el Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act., que no entró en vigencia en su totalidad de forma inmediata, pues su complejidad requería de diferentes estudios y una gran cantidad de reglamentos para su completa aplicación y efectividad.

Dicha Ley, en su Título X<sup>69</sup>, establece la creación de la Oficina para la Protección Financiera del Consumidor y, en el 2012, se nombró el primer director de la Consumer Financial Protection Bureau (CFPB).

La CFPB, tiene como objetivo principal “*vigilar el mercado de productos y servicios financiero en beneficio de los consumidores estadounidenses*”<sup>70</sup>. Con el fin de cumplir a cabalidad dicho objetivo, la Ley le otorga a la CFPB autonomía e independencia, junto con diferentes funciones de gran importancia.

---

<sup>69</sup>Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Title X—Bureau Of Consumer Financial Protection

<sup>70</sup> Consumer Financial Protection Bureau. <http://www.consumerfinance.gov/es/quienes-somos/> (Noviembre 01 de 2015).

Así las cosas, para garantizar la protección de los consumidores financieros y el cumplimiento del Dodd-Frank Act, la CFPB cuenta con potestad exclusiva para: redactar normas concernientes a la protección del consumidor financiero; supervisar e investigar entidades financieras; restringir o sancionar prácticas desleales, engañosas o abusivas; hacer cumplir las leyes financieras; recibir quejas, consultas o reclamos por parte de los consumidores; promover la educación y transparencia financiera; y otorgar información a los consumidores sobre todo tipo de productos o servicios financieros, de forma tal que los consumidores comprendan realmente cual es la decisión financiera más conveniente para ellos.

En consecuencia, y teniendo en cuenta la facultad de la CFPB para recibir todo tipo de quejas por parte de los consumidores financieros, independientemente del servicio o producto financiero del que se trate, al presentarse una queja, la CFPB procederá a enviarla a la entidad correspondiente. Una vez se genere respuesta por parte de la entidad y se tenga certeza de las medidas a tomar, la CFPB le informará de manera inmediata al consumidor sobre lo sucedido.

Dependiendo del tipo de respuesta o decisión que se tome, la CFPB podrá entrar a investigar a la entidad y revisar todos los datos e información necesaria. Lo anterior con el fin de tener un sistema financiero responsable ante los usuarios, para que así, se protejan los derechos de los consumidores de una manera efectiva.

Finalmente, Estados Unidos cuenta igualmente con la U.S. Securities and Exchange Commission, encargada de proteger a los inversionistas a través de la regulación, supervisión y sanción de entidades financieras, mas no tiene como tal un servicio de atención al consumidor o similares.

### **5.1.Estados Unidos de América, frente al sistema colombiano.**

El sistema de los Estados Unidos de América difiere notablemente del colombiano, ya que, debido a la crisis financiera vivida en el 2008, este país reforzó de forma tal el marco legal financiero, que los

consumidores cuentan con un mayor empoderamiento en el sistema financiero. Sin embargo, vale la pena precisar algunas de estas marcadas diferencias, así:

- a) Tanto en Colombia como en Estados Unidos el origen del sistema de protección al consumidor financiero es legal. No obstante, Estados Unidos cuenta con una entidad encargada de manera exclusiva a la protección de consumidores financieros, entidad que goza de facultades de todo tipo en lo que respecta al ámbito de protección. En Colombia no se cuenta con alguna entidad similar, lo que genera que los sistemas de protección al consumidor financiero sean completamente diferentes.
- b) Una vez se haya llevado a cabo un reclamo ante la CFPB, ésta responderá al consumidor y, con base en los argumentos de la reclamación, entrará a analizar e investigar a la entidad financiera con el fin de comprobar si se están violando los derechos de los consumidores o alguna norma referente. Si la CFBP encuentra alguna violación de este tipo, la entidad será susceptible de sanción. En Colombia, por su parte, el Defensor del Consumidor Financiero se encuentra facultado para solicitar información adicional a la entidad respecto a la queja que se encuentre tramitando, mas no tiene potestad para investigar y/o sancionar a la entidad financiera.

En conclusión, Estados Unidos y Colombia cuentan con sistemas completamente diferentes y esto se debe principalmente a las diferentes crisis financieras que se han vivido en Estados Unidos, y a que este país a su vez cuenta con un sistema financiero más fuerte y complejo que el colombiano.

## CAPÍTULO III

### CONSIDERACIÓN RESPECTO A LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL CONSUMIDOR FINANCIERO EN COLOMBIA.

Una vez descrita la institución del DCF en Colombia y comparada con la legislación aplicable en Chile, Perú, Argentina, España y Estados Unidos de América, entramos a analizar los que consideramos los puntos vulnerables y a resaltar en relación con la legislación aplicable al DCF en Colombia.

#### **1. Reclamación ante el DCF como requisito de procedibilidad para acudir a la Superintendencia Financiera respecto de las quejas individuales que en virtud de sus competencias pueda conocer.**

Como se evidencia a lo largo de este documento, consideramos que una de las más grandes diferencias existentes entre el modelo colombiano y la mayoría de ordenamientos internacionales analizados, es la aplicación de un sistema de jerarquía dentro de los estamentos a los cuales puede acudir el consumidor financiero para plantear sus quejas y reclamaciones.

Es decir que, en búsqueda de garantizar una puesta en marcha, necesaria, contributiva y eficiente de cada uno de los mecanismos<sup>71</sup> puestos a disposición del consumidor financiero para hacer valer sus derechos, en otros ordenamientos se suele imponer la obligación de agotar un orden específico para la interposición de reclamaciones.

Orden que, por regla general, inicia por interponer la queja o reclamación ante la entidad vigilada, situación que consideramos necesaria, toda vez que las partes de la relación jurídica en conflicto son quienes cuentan con los elementos de juicio necesario para indagar, en un primer plano, sobre el objeto

---

<sup>71</sup> Entiéndase por mecanismos cada una de las instituciones que propenden por la garantía de los derechos de los consumidores financieros. Instituciones que en el caso Colombiano coinciden con el sistema de atención al cliente de la entidad vigilada, el DCF, la Superintendencia Financiera o los jueces civiles.



de la reclamación. Cabe resaltar que la mayoría de reclamos, por lo menos en el ordenamiento colombiano, se solucionan a este nivel.

En segundo lugar, una vez fracasada la búsqueda de una respuesta favorable en la entidad vigilada, de ordinario, el consumidor financiero cuenta con la posibilidad de quejarse ante el DCF, o quien haga sus veces; caso en el cual, interviene un tercero especializado en la materia que conceptúa al respecto o sirve de conciliador, árbitro o mediador (dependiendo el ordenamiento).

En algunos países dicho concepto obliga a la entidad vigilada, en otros, como es el caso de nuestro país, le da la posibilidad a la entidad vigilada de decidir, previamente, si los pronunciamientos del DCF son o no vinculantes.

En tercer lugar, una vez agotada la vía privada (cuando el defensor es un particular), el consumidor financiero está habilitado para quejarse ante la autoridad administrativa o judicial correspondiente, en el entendido de que sus esfuerzos por esclarecer su situación no fueron fructíferos en el ámbito privado, y se justifica la intervención del ente de inspección, vigilancia y control, o quien cumpla sus funciones, para solucionar su inconformidad.

La queja o reclamación ante la entidad financiera y la solicitud ante el DCF constituyen un requisito de procedibilidad que destacamos en el entendido de que involucra la existencia de un trámite que garantiza el agotamiento de cada uno de los niveles necesarios para poner en marcha, sólo en caso de ser perentoria, la intervención del ente de control. Situación que, a nuestro parecer, impacta de manera positiva el ámbito de la economía procesal y, en consecuencia, descongiona los despachos administrativos y judiciales. Adicionalmente, consideramos que se trata de una exigencia creada para solucionar con mayor celeridad los conflictos originados en desarrollo de las relaciones entre el proveedor de productos y servicios financieros y el consumidor financiero.

En conclusión, consideramos, que sujetar la intervención de la Superintendencia Financiera a este requisito implica dar trámite satisfactorio, eficiente y oportuno a las reclamaciones interpuestas por los consumidores financieros. Lo anterior, supeditado a la acogida y eficiencia de la institución del DCF.

Ahora bien, es necesario recordar que la Ley 795 de 2003 regulaba la institución del Defensor del Cliente, pero con la promulgación de la Ley 1328 de 2009 se modificó la figura por la que ahora conocemos como el DCF.

En efecto, el numeral 4.3 del artículo 24<sup>72</sup> de la Ley 795 de 2003 dispuso en su versión original el requisito en mención, respecto a la interposición de quejas individuales relacionadas con la prestación de servicios por parte de las entidades vigiladas, que en virtud de sus competencias podía conocer la Superintendencia Bancaria<sup>73</sup>. Es decir que, para acceder a esa función de la Superintendencia Bancaria, el cliente financiero<sup>74</sup> estaba obligado a tramitar con antelación su queja o reclamación ante el Defensor del Cliente, hoy DCF.

Durante su vigencia, la Corte Constitucional<sup>75</sup> en sentencia C-1150 de 2003, analizó la exequibilidad de la disposición, en la cual se estableció que:

*“(…) De acuerdo con lo expuesto en los puntos anteriores, es claro que el defensor del cliente no cumple funciones administrativas ni es una prolongación de la Superintendencia Bancaria. Admitido esto, no encuentra la Corte razón alguna para aceptar que la actuación del defensor del cliente subordine la*

---

<sup>72</sup> Ley 795 de 2003 Artículo 24: 4.3. Procedimiento para el conocimiento de las quejas. Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de las quejas individuales relacionadas con la prestación de servicios por parte de las instituciones vigiladas que en virtud de sus competencias pueda conocer, el cliente o usuario deberá presentar su reclamación al defensor, quien deberá pronunciarse sobre ella en un término que en ningún caso podrá ser superior a quince (15) días hábiles, contados desde el momento en que cuente con todos los documentos necesarios para resolver la queja.

<sup>73</sup> Hoy Superintendencia Financiera de Colombia.

<sup>74</sup> Hoy consumidor financiero.

<sup>75</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1150 de 2003 (M.P. N Eduardo Montealegre Lynett: Diciembre de 2003).

*competencia que le corresponde a la Superintendencia y en la práctica paralice su desempeño frente a las quejas ciudadanas. (...) Esto constituye un obstáculo que la legislación impone a los ciudadanos para que puedan presentar este tipo de peticiones y además para que puedan acceder a las funciones administrativas o de impartir justicia que le corresponde ejercer a la Superintendencia frente a las entidades vigiladas.”*

*“En este caso, encuentra la Corte que el requisito de procedibilidad contenido en la expresión “Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de las quejas individuales relacionadas con la prestación de servicios por parte de las instituciones vigiladas que en virtud de sus competencias pueda conocer” desconoce la naturaleza del derecho de petición mediante el cual se interponen las quejas ante la Superintendencia Bancaria y lo coarta de manera desproporcionada. No se trata entonces de un límite que pretenda preservar los recursos estatales; sólo intenta alejar a la ciudadanía de la posibilidad de que la entidad competente para conocer de estos hechos, en virtud de la potestad de inspección y vigilancia que por ley le corresponde, pueda ocuparse de estos asuntos. Convierte entonces el derecho de petición en una figura sometida a una condición gravosa para el ciudadano”*

*“En resumen, la Constitución establece el derecho de todas las personas no sólo a presentar peticiones a las autoridades y obtener una pronta respuesta sino que además faculta a los particulares a acceder a la administración de justicia y a los organismos de vigilancia y control para que estos resuelvan, dentro de límites razonables, sus reclamos y solicitudes (CP arts. 23, 209 y 229)<sup>76</sup>”*

Por lo anterior, se puede concluir que, dentro del marco legal y el contexto concreto analizado por la Corte Constitucional<sup>77</sup> (Ley 795 de 2003), la inclusión de este requisito fue considerada como una

---

<sup>76</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1150 de 2003 (M.P. N Eduardo Montealegre Lynett: Diciembre de 2003).

<sup>77</sup> Creemos pertinente recordar que las sentencias que estudian a adaptación o no de una disposición a la Constitución Política emitidas por la Corte Constitucional se limitan al marco legal en concreto; En palabras de la Corte Constitucional en sentencia C-256 de 2008 reiterada en sentencia C-055 de 2010: “La jurisprudencia de la Corte ha considerado que el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, de carácter material, opera tanto en sentido estricto como amplio. El primero, que obliga a que la nueva decisión se esté a lo resuelto en un fallo

transgresión al derecho fundamental de petición y de acceso a la administración de justicia<sup>78</sup>, razón por la cual tal disposición fue declarada contraria al ordenamiento jurídico colombiano.

No obstante, bajo nuestro criterio, es importante analizar la posibilidad de modificar el régimen aplicable a la figura del DCF o crear una nueva institución con las características necesarias para que, disposiciones como la analizada puedan incluirse, toda vez que, consideramos, este requisito de procedibilidad genera celeridad en el trámite de la reclamación del consumidor financiero, descongiona la sede administrativa y judicial, y garantiza una mayor eficacia dentro del sistema de protección al consumidor financiero.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la queja o reclamo del consumidor financiero estaría siendo atendida por un tercero imparcial designado por la entidad vigilada y posesionado ante la Superintendencia Financiera, lo que implicaría, a nuestro parecer, la aceptación por parte de la Superintendencia Financiera de las aptitudes y cualidades del DCF para desarrollar la función de dar trámite a las inconformidades de los consumidores financieros. Tanto así que, en el evento en el que la Superintendencia Financiera lo estimara adecuado, estaría habilitada para revocar su cargo.

Además, el requisito no negaría la posibilidad de interponer reclamaciones ante la Superintendencia Financiera, pues únicamente estaría imponiendo un proceso especial para ello, teniendo en cuenta que una vez agotado el trámite ante el DCF, el consumidor financiero podría acudir ante la Superintendencia Financiera si considera que su inconformidad aún no ha sido resuelta. Razón por la cual, aun cuando

---

*anterior cuando (i) una norma haya sido declarada inexecutable por razones de fondo, lo que obliga a revisar la ratio decidendi del fallo correspondiente; (ii) que la disposición objeto de estudio tenga un contenido normativo similar a la disposición inconstitucional, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente.”*

<sup>78</sup> Constitución Política de Colombia. 1991. Artículo 23: Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

somos conscientes de que, en un principio, no se estaría interponiendo directamente ante la Superintendencia Financiera la petición, la misma estaría siendo atendida.

Adicionalmente, estaría siendo tramitada por un tercero especializado, posesionado ante la Superintendencia Financiera, habilitado para desempeñar su cargo bajo el mismo trámite aplicable a los representantes legales, miembros de juntas directivas o consejos directivos o de administración, revisores fiscales, oficiales de cumplimiento para la prevención de lavado de activos de las entidades vigiladas, los representantes de las oficinas de representación de instituciones financieras y de reaseguros del exterior<sup>79</sup>, entre otros.

En efecto, la Superintendencia Financiera revisa el desempeño del DCF mediante el examen de los informes de gestión trimestral y anual que éste último presenta. Por lo que, a nuestro juicio, si bien el DCF es independiente de la Superintendencia, la misma tiene la incidencia necesaria en dicha figura para que, con la inserción del requisito de procedibilidad, no se violenten los derechos de los consumidores financieros

En conclusión, vemos necesaria la promulgación de una nueva ley que ofrezca el panorama necesario para que dicha disposición no sea contraria a la Constitución, ya que a nuestro modo de ver, incluir en la normatividad aplicable al DCF, o quien haga sus veces, una disposición de esa naturaleza, brindaría celeridad y eficiencia en el trámite de las quejas de los consumidores financieros. Además que permitiría gestionar de una mejor manera recursos públicos, pues muchas de las reclamaciones no necesitarían llegar hasta dicha instancia. Lo anterior, atando la existencia del DCF a una mayor publicidad efectuada por la Superintendencia Financiera, las entidades vigiladas, y los medios de comunicación, para garantizar el derecho de información y la educación de los consumidores financieros.

---

<sup>79</sup> Circular Externa 016 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia] Título I. Capítulo Décimo 10. Actuaciones ante la Superintendencia numeral 1.

## 2. Alcance de las decisiones del DCF.

Para efectos de este documento se entenderá por fuerza vinculante u obligatoria de las decisiones del DCF, la imposición a la entidad vigilada del contenido de la respuesta emitida por el DCF en desarrollo de sus funciones. Así las cosas, entramos a analizar el alcance de las decisiones emitidas por el DCF, es decir, si estas deberían gozar o no de fuerza vinculante.

Al respecto, es importante mencionar el contenido del artículo 15 de la Ley 1328 de 2009, el cual establece que “(...) *las decisiones que adopte el Defensor del Consumidor Financiero serán obligatorias cuando, sin perjuicio del trámite conciliatorio que se pueda adelantar de acuerdo con lo señalado en el literal c) del artículo 13 de esta ley, los consumidores y las entidades vigiladas así lo acuerden de manera previa y expresa. Igualmente, serán obligatorias para las entidades vigiladas las decisiones del Defensor del Consumidor Financiero, cuando las entidades así lo hayan previsto en sus reglamentos.*”(Subraya fuera de texto).

En cuanto a esta atribución, la Corte Constitucional<sup>80</sup> se pronunció durante la vigencia de la Ley 795 de 2003, teniendo en cuenta que, desde sus inicios, el régimen aplicable al DCF, antes Defensor del Cliente, ha contemplado la aplicación de dicha facultad, de la siguiente manera:

*“(...) Igualmente, la facultad esencial del defensor del cliente (resolver quejas individuales) es, para todos los efectos, distinta a la de inspección y vigilancia, pues no tiene la competencia expresa para imponer sanciones ni para declarar responsabilidad administrativa. Por el contrario, su función se*

---

<sup>80</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1150 de 2003 (M.P. N Eduardo Montealegre Lynett: Diciembre de 2003).

*restringe a la de ser el vocero de los usuarios ante las entidades vigiladas y a la de conocer y resolver las quejas relacionadas con la prestación de los servicios<sup>81</sup>”.*

*“En tercer lugar, es insostenible la interpretación que pretende que el defensor está facultado para dictar órdenes a las entidades vigiladas. Para la Corte, de las disposiciones ahora demandadas no puede seguirse que el defensor tenga facultades imperativas o coercitivas, ni muchos menos que pueda decretar responsabilidad ante el eventual incumplimiento de las obligaciones de la entidad frente al defensor.*

*La resolución de las quejas de que se ocupa el defensor del cliente se encuentra en el marco de las funciones de mediación, tal como quedó plasmado en la norma. De esta manera, según la interpretación de las disposiciones legales objeto de control, el pronunciamiento del defensor del cliente no resulta obligatorio o vinculante para la entidad vigilada y mucho menos para la Superintendencia. En efecto, la función de defensa de los intereses de los usuarios se concreta en la de servir de mediador entre usuarios y entidades. En este sentido, la creación de la figura del defensor del cliente constituye desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, en tanto abre nuevas oportunidades institucionales para la búsqueda, proposición y obtención de solución a los conflictos que se presenten con ocasión de la prestación de los servicios por parte de las entidades vigiladas.*

*“Como se dijo, la actuación del defensor no es vinculante para las entidades vigiladas y mucho menos perentoria para las entidades administrativas del Estado que desarrollan, estas sí, funciones de control, inspección y vigilancia. Por tanto, las decisiones del defensor del cliente únicamente son elementos de juicio para las entidades y para la Superintendencia”* (Subraya fuera del texto)

---

<sup>81</sup> Se aclara que, actualmente, las funciones de vocería y de conocer quejas y reclamos de los consumidores financieros, no son las únicas que el DCF ejerce.

De lo anterior se entiende que, dentro del marco legal y el contexto concreto analizado por la Corte Constitucional<sup>82</sup>(Ley 795 de 2003<sup>83</sup>), el Defensor del Cliente no estaba habilitado para cosa distinta que tramitar las reclamaciones que se suscitaran en desarrollo de las relaciones de los consumidores financieros y la entidad vigilada que contrataba la prestación de sus servicios.

Sin embargo, es posible que en el caso en el que la Corte Constitucional analizara las disposiciones de la Ley 1328 de 2009 respecto al alcance de las decisiones, su postura podría no alejarse de la esbozada para el caso de la Ley 795 de 2003, razón por la cual, para que nuestra propuesta tuviese sentido, se haría necesaria la creación de una nueva ley que adapte las funciones y características del DCF, o quien haga sus veces, y creara un nuevo sistema de protección al consumidor financiero, para que tal atribución fuese aplicable.

Lo anterior, porque después de analizar el régimen colombiano y los ordenamientos internacionales, consideramos que otorgarle fuerza vinculante al contenido de las decisiones del DCF, o quien haga sus veces, en el trámite de resolución de quejas y reclamos, sería pertinente, siempre y cuando el contenido del pronunciamiento sea favorable para el consumidor financiero, atando, además, la existencia de la figura a una mayor publicidad y educación efectuada por la Superintendencia Financiera, las entidades vigiladas, y los medios de comunicación, para garantizar el derecho de información de los consumidores financieros.

De igual manera, consideramos que tal atribución generaría un trámite oportuno y con mayor celeridad para satisfacer las necesidades del consumidor financiero, garantizando así la efectiva protección y defensa de los derechos de los consumidores financieros, e implicaría mayor economía procesal y manejo más eficiente de los recursos públicos.

---

<sup>83</sup> En lo referente al Defensor del Cliente.



Piénsese que al implementar esta obligación, se haría necesario que la Superintendencia Financiera conociera más a fondo el contenido de las decisiones del DCF, es decir que el ente de inspección, vigilancia y control, en caso de admitirse nuestra propuesta, debería auditar de una forma mucho más fuerte los pronunciamientos del DCF.

Cabe resaltar que la idea de modificar las disposiciones que gobiernan al DCF, no son nuevas y, de hecho, en la misma línea argumentativa que presenta este documento, se pronunció el Senador Samuel Benjamín Arrieta B., el 17 de abril de 2013, en la exposición de motivos del informe de ponencia de segundo debate del proyecto de Ley 30 de 2012 del Senado, así:

*“(…) Ahora, en cuanto a la función del Defensor del Consumidor Financiero de conocer y resolver en forma objetiva y gratuita para los consumidores, las quejas que estos le presenten, relativas a incumplimientos de las entidades vigiladas, la ley (1328 de 2009) determinó que sus decisiones solo serán obligatorias cuando los consumidores y las entidades vigiladas así lo acuerden de manera previa y expresa, o cuando las entidades así lo hayan previsto en sus reglamentos. Así las cosas, en repetidas oportunidades los consumidores encuentran que pronunciamientos del Defensor Financiero que concluyen que existieron incumplimientos de la entidad vigilada y que es pertinente la reclamación del consumidor, no tienen efecto alguno, bien sea porque la entidad no previó en sus reglamentos la obligatoriedad de la decisión, o porque no existió el acuerdo previo y expreso entre el consumidor y la entidad vigilada.*

*“En este punto consideramos que la ley se quedó corta en cuanto a su regulación de la figura, puesto que es evidente que existe una gran asimetría entre las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y sus clientes, y que no es realista suponer acuerdos igualitarios, conscientes, mutuamente beneficiosos y voluntarios en estas situaciones, por lo que el consumidor financiero se verá*

compelido a acceder a ese tipo de acuerdos bajo las circunstancias de no poder acceder a otros medios para buscar reparación bajo condiciones razonables costo-beneficio."<sup>84</sup>(Subraya fuera del texto)

En conclusión, consideramos necesario modificar las disposiciones que gobiernan al DCF para que la institución goce de herramientas que le permitan satisfacer las necesidades del consumidor financiero en cuanto respecta a la protección de sus derechos frente a la entidad vigilada, y dentro de las inclusiones que proponemos se encuentra facultar al DCF para que el contenido de sus pronunciamientos sea obligatorio para la entidad vigilada cuando la decisión sea favorable al consumidor financiero, aclarando que, también proponemos que, bajo ese esquema la entidad vigilada pueda impugnar la decisión ante la Superintendencia Financiera en caso de considerarla arbitraria o contraria a derecho.

Aclaremos que nuestra propuesta no incluye facultar al DCF para que imparta sanciones ni pedir indemnizaciones, toda vez que ello hace parte de las funciones del ente de inspección, vigilancia y control, es decir, dicha potestad únicamente está a cargo de la Superintendencia Financiera, a quien la Presidencia de la República le delega dicha atribución y en general de todos quienes en virtud de sus funciones, administren justicia.

### **3. Función de conciliación del DCF.**

Sin perjuicio de lo anteriormente mencionado<sup>85</sup>, con la promulgación y entrada en vigencia de la Ley 1328 de 2009 se otorgaron nuevas funciones al DCF, dentro de las cuales resaltamos la función de conciliación extrajudicial en derecho, facultad que, a diferencia de las funciones otorgadas en la Ley 795 de 2003, sí implica la posibilidad de administrar justicia, no porque el DCF actúe como juez sino porque

---

<sup>84</sup> Aun cuando coincidimos con la posición del Senador en mención, es indiscutible que lastimosamente su postura no fue aprobada por la plenaria del Senado.

<sup>85</sup> Teniendo en cuenta que el pronunciamiento de la Corte Constitucional referente a la imposibilidad de otorgarle fuerza vinculante a las actuaciones del DCF es del año 2003, fecha anterior a la promulgación y entrada en vigencia de la Ley 1328 de 2009

su refrendación al acuerdo conciliatorio tiene los mismos efectos que un pronunciamiento judicial, hecho que destacamos teniendo en cuenta que es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, de acceso a la administración de justicia, que minimiza los costos de transacción y agiliza la solución pacífica de conflictos, constituyendo una medida de descongestión judicial. Es ésta una herramienta que consideramos pionera en comparación con los ordenamientos de otros países descritos en este documento, toda vez que se trata de un tercero especializado en materia financiera ejerciendo función conciliatoria.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación: “(...) *La conciliación extrajudicial como mecanismo de resolución de conflictos se ha definido como un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral - el conciliador - quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo e imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian. Son características propias de la conciliación: es un mecanismo de acceso a la administración de justicia, sea cuando los particulares actúan como conciliadores o cuando las partes en conflicto negocian sin la intervención de un tercero y llegan a un acuerdo, a través de la autocomposición; constituye una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal; promueve la participación de los particulares en la solución de controversias, bien sea como conciliadores, o como gestores de la resolución de sus propios conflictos; contribuye a la consecución de la convivencia pacífica; favorece la realización del debido proceso, en la medida que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la*

*resolución del conflicto; y repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia.<sup>86</sup>”*

Ahora bien, es importante aclarar que, como lo menciona la Corte Constitucional en providencia C-893 de 2001, reiterada en sentencia C-902 de 2008: “(...) *Las características fundamentales de la conciliación son las siguientes:*

*1) La conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia. Y lo es porque, como se desprende de sus características propias, el acuerdo al que se llega entre las partes resuelve de manera definitiva el conflicto que las enfrenta, evitando que las mismas acudan ante el juez para que éste decida la controversia. Independiente del fracaso o del éxito de la audiencia, la conciliación permite el acercamiento de las partes en un encuentro que tiende hacia la realización de la justicia, no como imposición judicial, sino como búsqueda autónoma de los asociados.”(Subraya fuera de texto). Por esta razón se puede inferir que el conciliador no está profiriendo fallo alguno, sino dotando de mérito ejecutivo y fuerza de cosa juzgada<sup>87</sup> al acuerdo alcanzado por las partes, en virtud del acercamiento orientado por el DCF, en ejercicio de su función de conciliador.*

En conclusión, la función de conciliación constituye una de las características a destacar del régimen aplicable al DCF en Colombia.

#### **4. Imparcialidad del DCF.**

La imparcialidad e independencia del DCF es una de las características principales de esta institución, ya que es la que garantiza que se genere equilibrio e igualdad entre las partes. No obstante, en nuestro

---

<sup>86</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-222 de 2013 (M.P. N María Victoria Calle Correa. Abril de 2013).

<sup>87</sup> Debe tenerse en cuenta que, una vez llevado a cabo el acercamiento entre las partes, si y sólo si llegan a un acuerdo, este prestará mérito ejecutivo y tendrá fuerza de cosa juzgada (Acta de Conciliación), pues de lo contrario el conciliador expedirá una constancia de no acuerdo o no comparecencia, la cual no tiene las características jurídicas del acuerdo.

criterio, en la práctica la existencia de dicha característica puede ser cuestionable. Lo anterior en virtud de que la designación y remuneración del DCF va por cuenta de la entidad vigilada, generando así un cierto desequilibrio frente al consumidor financiero.

Ahora bien, en primer lugar, es importante tener en cuenta a qué se está haciendo referencia al hablar de imparcialidad. Por un lado, el diccionario de la Real Academia Española define imparcialidad como la: *“Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.”*

Así mismo, en palabras de la Corte Constitucional, la imparcialidad es: *“(…) En esa medida la imparcialidad subjetiva garantiza que **el juzgador no haya tenido relaciones con las partes del proceso que afecten la formación de su parecer**, y la imparcialidad objetiva se refiere al objeto del proceso, y asegura que el encargado de aplicar la ley no haya tenido un contacto previo con el tema a decidir y que por lo tanto se acerque al objeto del mismo sin prevenciones de ánimo (...) El trato imparcial y por lo tanto ajeno a todo favoritismo, traduce del mismo modo, no solamente la garantía de independencia con que deben actuar dichos órganos, sino la observancia y vigencia del principio de igualdad, en el sentido de que debe darse un tratamiento igualitario a todas las personas que se encuentren dentro de una misma situación fáctica y jurídica.”*<sup>88</sup> (Negrilla fuera de texto).

A nuestro parecer, es difícil garantizar que esa descripción o similares, se vean reflejadas en las actuaciones del DCF, debido a la normatividad aplicable actualmente a la institución. Teniendo en cuenta las consideraciones de la Corte Constitucional, al ser el DCF designado por la Asamblea General de Accionistas de la entidad financiera vigilada, y siendo suministrados los recursos para el ejercicio de sus funciones por la entidad vigilada, se observa cómo para el DCF se genera relación con una de las partes,

---

<sup>88</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1034 de 2006. (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Diciembre 05 de 2006).

específicamente con la parte fuerte. Siendo el consumidor financiero la parte débil y a quien apunta a proteger la figura del DCF, el hecho de que se generen estos factores de dependencia objetiva con la entidad vigilada, no garantizan que al interior de la relación entidad vigilada-consumidor financiero haya igualdad entre las partes al momento de presentarse controversia alguna, en la que el DCF deba ser llamado a intervenir.

Por su lado, la Superintendencia Financiera se ha pronunciado al respecto, específicamente en cuanto a la función de conciliación del DCF, de la siguiente manera:

*“(…) Si bien el funcionamiento de la institución de la DCF en Colombia supone el uso de recursos de las entidades vigiladas –quienes pagan el funcionamiento de la institución en cada entidad-, corresponde traer al escenario varios aspectos igualmente importantes, que garantizan y fortalecen la independencia de los Defensores del Consumidor Financiero, tales como la posesión ante la SFC (con la correspondiente evaluación por parte del Comité de Posesiones, dentro del proceso de autorizaciones de la SFC, certificado en Calidad), el Registro de DCF, los informes anuales de gestión, las causales específicas de terminación de funciones, las inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio del cargo, la posibilidad de que los consumidores financieros se quejen directamente ante el supervisor, la propia vigilancia de la SFC y en general la aplicabilidad del EOSF en aspectos como el mismo régimen sancionatorio establecido por la Ley 1328 de 2009.”<sup>89</sup>.*

Teniendo como finalidad una mayor garantía de la imparcialidad del DCF, y como lo expone la Superintendencia Financiera, la ley ha establecido diferentes mecanismos por medio de los cuales la Superintendencia Financiera entra a intervenir en las labores o procedimientos concernientes al DCF. Al hablar de mecanismos se está haciendo referencia a temas como: la posesión y la revocación de del DCF

---

<sup>89</sup> Concepto 2014069542-001 de 2014 [Superintendencia Financiera]. Defensor del consumidor financiero, conciliación, imparcialidad. Agosto 11 de 2014.

ante la Superintendencia Financiera, los requisitos que deben ser cumplidos por el DCF para poder ser nombrado y posesionado<sup>90</sup>, la presentación de los informes anuales de gestión y las inhabilidades e incompatibilidades, entre otros.

A pesar de los esfuerzos realizados por la Superintendencia Financiera, el asunto de la imparcialidad del DCF sigue siendo cuestionado y, por lo tanto, ha sido objeto de discusión en sede legislativa. Así las cosas, en la exposición de motivos del informe de ponencia de segundo debate del proyecto de la Ley 30 de 2012 del Senado, presidido por el Senador Samuel Benjamín Arrieta B., el 17 de abril de 2013, se expresa lo siguiente:

*“(…)En relación con la Defensoría del Consumidor Financiero la preocupación legislativa ha estado, en primer término, centrada en **la independencia e imparcialidad** de esa instancia, teniendo en cuenta que su titular es designado por la entidad vigilada, es remunerado por la entidad vigilada y los recursos para poder desarrollar su función son también suministrados por la entidad financiera; circunstancias que generan factores objetivos de dependencia y supeditación que le han restado legitimidad ante los consumidores pues es posible que no encuentren garantía de imparcialidad.*

*“Uno de los objetivos que expresamente se planteó el Gobierno Nacional en la exposición de motivos de la hoy Ley 1328 de 2009, fue el de crear condiciones normativas para legitimar la figura del Defensor Financiero y darle una mayor eficacia como mecanismo para dar solución a las reclamaciones de los consumidores ante las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Sin embargo, este objetivo no se logró, puesto que el esquema de designación con independencia de la entidad vigilada no fue acogido en este Congreso.*

---

<sup>90</sup> Actualmente estos requisitos son más estrictos que los establecidos anteriormente por la Ley 795 de 2003. Esto, con miras a garantizar una mayor imparcialidad por parte del DCF.

*“Si bien, existen avances con la exigencia de inscripción en el registro que debe llevar la Superintendencia y la facultad de revocación del mismo y el control que esta debe ejercer sobre las condiciones de los designados como defensores, a través del trámite de posesión ante el Superintendente y la facultad de revocación; ello no ha sido suficiente para obtener condiciones claras de imparcialidad e independencia.”* (Negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, coincidimos con la posición del Senador en el sentido de que, al existir dichos factores objetivos de dependencia, la legitimidad del DCF se ve demeritada ante los consumidores financieros, ya que deriva una asimetría en la relación. Al encontrarse la balanza inclinada más a favor de la entidad vigilada, se genera, en consecuencia, que los consumidores financieros no tengan la percepción de encontrar una solución efectiva al acudir al DCF.

Cabe mencionar que, en nuestra opinión, hace falta una mayor participación por parte de los consumidores financieros en lo que respecta al nombramiento del DCF, ya que al ser esta figura quien los defiende y quien estudia sus diferentes reclamaciones, es consecuente que los consumidores financieros intervengan en su designación. Esta designación debería ser completamente independiente de las entidades vigiladas y, por lo tanto, debería recaer en la Superintendencia Financiera.

Sin perjuicio de lo anterior, y haciendo referencia al factor remuneratorio por parte de la entidad vigilada, debido a que el DCF es una institución de carácter gratuito para el consumidor financiero, y para quien acudir a la rama judicial puede llegar a ser realmente costoso, es idóneo que la remuneración del DCF sea una erogación correspondiente a la entidad financiera. Así las cosas, consideramos que en este aspecto sí se le está dando la importancia que merece a los derechos de los consumidores financieros, al ser la gratuidad del DCF efectivamente garantizada.

De todo lo anterior se evidencia cómo la imparcialidad del DCF es un tema bastante controvertido, el cual merece especial atención para dotar de fuerza a la institución y, así, propender por la efectiva



protección y defensa de los derechos del consumidor financiero. Lo anterior, ya que al tratarse de una relación desequilibrada donde el consumidor financiero es la parte débil, el hecho de que se ponga en duda la imparcialidad e independencia del DCF genera en el consumidor financiero desconfianza sobre la figura y, por lo tanto, a mediano plazo, el desuso de la misma.

## **5. Estadísticas.**

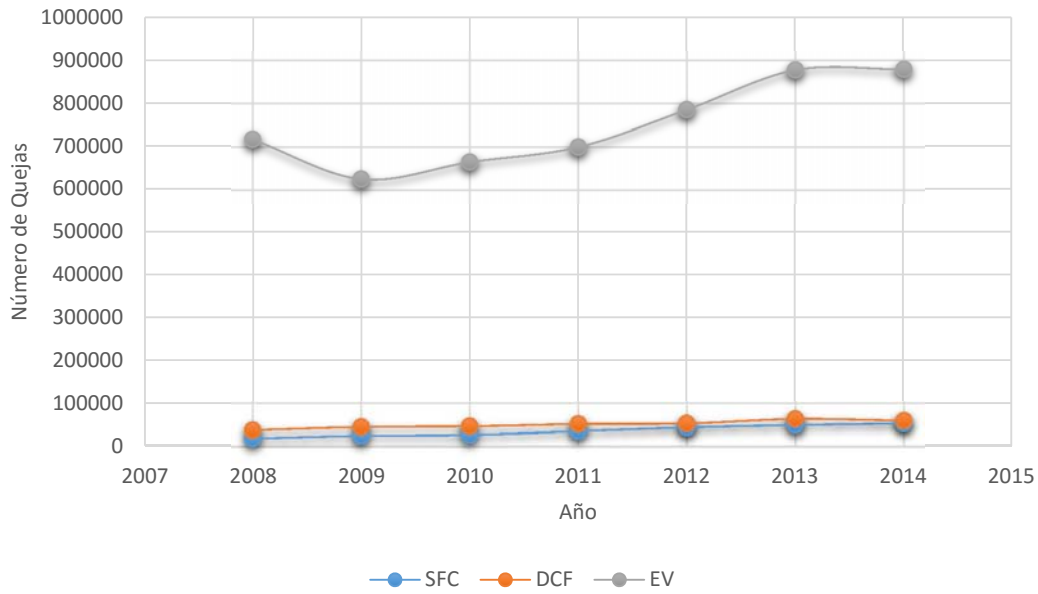
Cada año la Superintendencia Financiera, por medio de su página web, publica las diferentes estadísticas e informes referentes a las quejas interpuestas por los consumidores financieros. Por medio de estas estadísticas, las cuales se presentan por medio de gráficos<sup>91</sup>, se da a conocer el consolidado de quejas anuales, es decir, la cantidad total de quejas presentadas por los consumidores financieros ante la entidad vigilada directamente (EV), ante el DCF o ante la Superintendencia Financiera (SFC) anualmente.

Así las cosas y una vez analizados los diferentes datos publicados por la Superintendencia Financiera (Anexo), los cuales comprenden el periodo entre el año 2008 y 2014, es decir, el tiempo durante el cual ha estado vigente la Ley 1328 de 2009, hemos realizado graficas por medio de las cuales se resume la información obtenida en la página web de la Superintendencia Financiera. Es importante mencionar que dicha información hace referencia a la cantidad de quejas recibidas en relación a los establecimientos bancarios, ya que éstos representan el mayor porcentaje de quejas entre las diferentes entidades vigiladas.

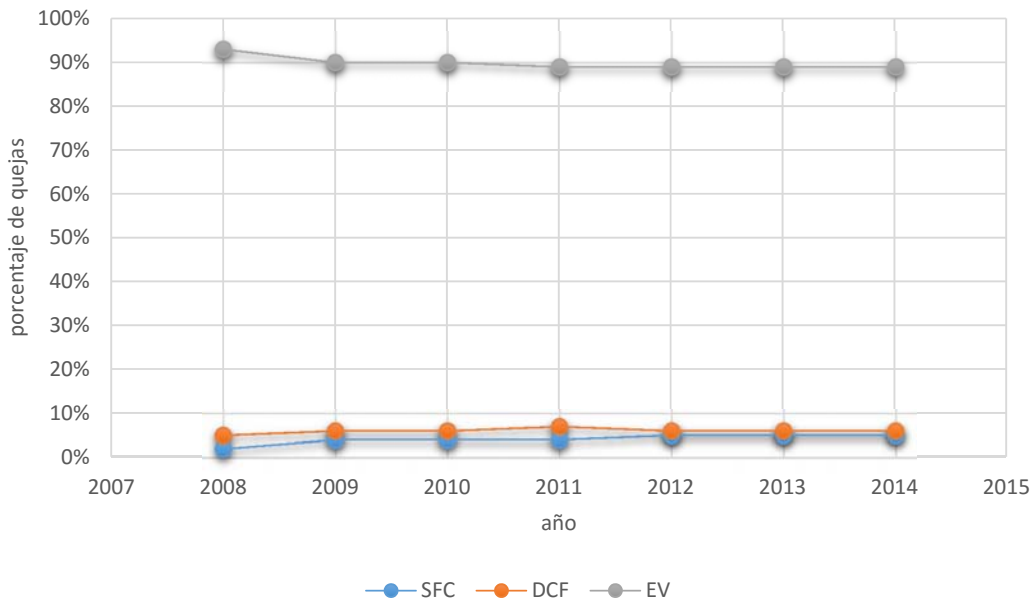
---

<sup>91</sup> Consolidados de Estadísticas de Quejas Anuales. Desde el 2008 al 2014. Información publicada por Superintendencia Financiera. Anexo.

**Consolidado 2008-2014. Quejas.**



**Consolidado 2008-2014. Quejas.**



Ahora bien, teniendo en cuenta la información presentada y los diferentes informes de quejas recibidas, realizados por la Superintendencia Financiera, podemos concluir:

1. En su gran mayoría, es una constante que las quejas de los consumidores financieros sean interpuestas directamente ante la entidad vigilada. Con esto se puede inferir que a pesar de que la institución del DCF existe, desde hace ya varios años no es la principal alternativa de resolución de reclamaciones para los consumidores financieros.

Lo anterior puede deberse a que los consumidores no están conscientes de la existencia de la institución del DCF o, siendo conocedores de la figura, consideran que no les proporciona solución alguna ante las inconformidades emanadas de sus relaciones con las EV.

2. Como se puede observar en la primera gráfica, la cantidad de quejas presentadas ante el DCF, entre el año 2013 y 2014 ha disminuido.

Respecto a este punto, el Informe de Estadísticas de Quejas del año 2014<sup>92</sup> presentado por la Superintendencia Financiera, demuestra cómo entre el 2013 y el 2014 las quejas presentadas ante el DCF, se reducen en un 7%, mientras que ante la SFC y la EV aumentan respectivamente en un 2% y 7%.

Con esto, se pone a consideración, qué tan cierto es que los consumidores financieros encuentran útil al DCF. De lo anterior, se pueden inferir dos posibles razones: o que los consumidores no están viendo sus quejas o reclamaciones resueltas de manera idónea y oportuna y, por lo tanto, cada vez recurren menos a la institución, o que ésta disminución se deba a falta de información

---

<sup>92</sup> Informe Estadísticas de Quejas Recibidas por Entidades Vigilada, EV Defensores del Consumidor Financiero, DCF Superintendencia Financiera de Colombia SFC. Año 2014. Establecimientos Bancarios. file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/docquejasbcoscons2014.pdf (Noviembre 13 de 2015).

por parte de las EV hacia los consumidores financieros sobre la existencia de la figura del DCF, siendo esto una transgresión al derecho de información. En este orden de ideas, la Superintendencia Financiera expresa: “(...) *Esta circunstancia hace reflexionar de manera general en la institución misma de la Defensoría y, en particular, en las condiciones de información a los consumidores financieros por parte de las EV.*”<sup>93</sup>

3. Como se evidencia en la primera gráfica, desde que entró en vigencia la Ley 1328 de 2009, a medida que pasan los años, el número de quejas consolidado en las diferentes instancias (EV, SFC y DCF) va en aumento, lo que puede implicar dos cosas. Por un lado, como factor positivo, que los consumidores financieros son más conscientes de sus derechos y pugnan por su garantía, pero que, aun así, la institución del DCF tiene poca acogida entre los consumidores financieros.

O por el contrario, que va en aumento el número de consumidores financieros insatisfechos con la prestación de productos y servicios de las EV. En este caso, se estaría evidenciando una falta de preocupación por parte de las EV hacia sus clientes, lo que no garantiza los derechos de los consumidores financieros, y puede conllevar al incumplimiento de deberes por parte de las EV, en lo que respecta a la protección de los consumidores financieros.

4. En el Informe Sectorial de Quejas del primer semestre del año 2015<sup>94</sup>, realizado por la Superintendencia Financiera, se observa cómo de 216 EV, tan sólo 33 establecieron en su reglamento la obligatoriedad de las decisiones del DCF, es decir, únicamente el 15% de las entidades aceptan como vinculantes las decisiones tomadas por el DCF. Así mismo, haciendo

---

<sup>93</sup>Informe Estadísticas de Quejas Recibidas por Entidades Vigiladas, EV Defensores del Consumidor Financiero, DCF Superintendencia Financiera de Colombia SFC. Año 2014. Establecimientos Bancarios. Pg. 12 file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/docquejasbcoscons2014.pdf (Noviembre 13 de 2015).

<sup>94</sup>Informe Sectorial Quejas: Entidades Vigiladas, Defensores del Consumidor Financiero, Superintendencia Financiera de Colombia. Establecimientos Bancarios. Primer Semestre de 2015. <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile1014799&downloadname=docquejestbcos1se2015.doc> (Noviembre 13 de 2015).

referencia únicamente a las entidades bancarias, solamente el 13%<sup>95</sup> dispuso como obligatorias las decisiones del DCF.

Si bien algunas entidades aceptan las decisiones del DCF como obligatorias, en su gran mayoría no es así, generando entre los consumidores financieros desconfianza e inseguridad sobre la institución del DCF e incertidumbre sobre la salvaguarda de sus derechos.

Las estadísticas nos sirven como soporte para sostener la hipótesis de que la institución del DCF no es realmente acogida como alternativa efectiva para resolver las reclamaciones interpuestas por los consumidores financieros, pues reflejarían que los consumidores no encuentran útil la figura del DCF, poniendo en duda el marco legal vigente que regula la materia.

En mérito de lo expuesto a largo del capítulo, consideramos que, para lograr que la institución del DCF sea realmente útil y favorecedora para el consumidor financiero, es necesaria la promulgación de una nueva ley que, entre otros, incluya las disposiciones que proponemos en cuanto a imparcialidad e independencia del DCF, el alcance de las decisiones del DCF y la implementación del requisito de procedibilidad, lo cual en últimas implicaría la formulación de un nuevo sistema de protección al consumidor financiero en Colombia, que tenga en cuenta lo positivo de la figura y modifique lo negativo de la misma.

En este orden de ideas, al implementar el requisito de procedibilidad se garantizaría un trámite oportuno, con mayor economía procesal y, a su vez, la descongestión de despachos judiciales y administrativos. Al otorgarle fuerza vinculante a las decisiones del DCF, la institución se volvería más garantista. Por último, pero sin restarle importancia, al no existir participación de la entidad vigilada en la designación del DCF, se propendería por garantizar una mayor independencia entre el DCF y la entidad vigilada, surgiendo de esta manera una institución garantista y legítima para el consumidor financiero.

---

<sup>95</sup> Bancolombia, Banco Colpatría y BBVA Colombia.

## CONCLUSIONES.

1. El esquema de protección al consumidor financiero dispuesto en la Ley 1328 de 2009 consagra los principios, reglas, procedimientos, derechos y obligaciones de quienes participan en la relación entre el proveedor de servicios y productos financieros y los consumidores financieros, con el objetivo de salvaguardar la confianza del público en el sector financiero y cumplir los fines característicos de un Estado Social de Derecho.
2. El Defensor del consumidor Financiero es una persona designada por la Asamblea de Accionistas de una entidad vigilada (obligada a contar con dicho servicio) y posesionada ante la Superintendencia Financiera de Colombia, contratada para atender las quejas y reclamaciones que interpongan los consumidores financieros de dicha entidad de manera autónoma, independiente, gratuita e imparcial y que, por voluntad de las partes, puede hacer las veces de conciliador extrajudicial en derecho.
3. En Colombia, el Defensor del Consumidor Financiero está encargado de i) atender las quejas y reclamaciones de los consumidores financieros de la entidad a la cual prestan sus servicios; ii) actuar como conciliador cuando las partes lo habiliten; iii) ser vocero de los consumidores financieros; iv) efectuar recomendaciones a la entidad vigilada; v) proponer a las autoridades competentes las modificaciones normativas que considere pertinentes, y; vi) asistir a la audiencia pública de adjudicación y levantar actas cuando la entidad vigila a quien presta sus servicios contrate seguros que no versen sobre créditos con garantía hipotecaria o leasing habitacional.
4. Al momento de llevar a cabo el estudio comparado de legislación internacional, en lo referente al sistema de protección del consumidor financiero, se observó cómo el régimen colombiano se

encuentra en un punto medio de desarrollo, teniendo en cuenta que otras legislaciones, con su amplio y fuerte marco legal, superan el sistema colombiano al contar con un número mayor de mecanismos de soporte para el consumidor financiero. Y en otros casos, la legislación nacional puede servir de modelo para fortalecer otros ordenamientos.

5. Las reclamaciones ante el DCF como requisito de procedibilidad para acudir a la Superintendencia Financiera respecto de las quejas individuales que en virtud de sus competencias pueda conocer, podría considerarse como un instrumento útil para el debido funcionamiento del régimen de protección al consumidor financiero colombiano, en el entendido de que generaría atención oportuna, economía procesal, descongestión judicial y celeridad en el trámite de la reclamación. Razón por la cual proponemos modificar la legislación aplicable al DCF para que dicho requisito se aplique, toda vez que generaría economía procesal y evitaría el derroche de recursos públicos. Lo anterior, siempre que la institución goce de la publicidad necesaria y educación a los consumidores financieros, para que los mismos conozcan su existencia.
6. Las decisiones del DCF gozarán de fuerza vinculante u obligatoria únicamente en el caso en que la entidad vigilada así lo decida, pues de lo contrario y, generalmente, estas decisiones son consideradas meras recomendaciones o sugerencias. Circunstancia que no es ideal, puesto que genera incertidumbre en los consumidores financieros al momento de hacer valer sus derechos, al no encontrar una verdadera reparación y defensa en el DCF. Razón por la cual proponemos modificar las disposiciones normativas que gobiernan la institución para que sea posible considerar en todo caso el contenido de las decisiones del DCF como obligatorias para la entidad vigilada cuando la decisión sea a favor del consumidor financiero. No obstante, consideramos importante proponer también que, en caso de que la entidad vigilada considere arbitraria o no

ajustada derecho la decisión del DCF pueda impugnarla ante la Superintendencia. Es necesario aclarar que no pretendemos que el DCF tenga la facultad de sancionar o pedir indemnizaciones, toda vez que ello le corresponde a la Superintendencia Financiera o los jueces.

7. La conciliación como función del DCF crea la posibilidad de administrar justicia por parte del DCF, dándole así un gran alcance a la figura, ya que se trata de un mecanismo alternativo de solución de conflictos, de autocomposición, que minimiza los costos de transacción y agiliza la solución pacífica de conflictos, constituyendo una medida de descongestión judicial. Además, se trata de un tercero especializado en materia financiera ejerciendo función conciliatoria.
8. La imparcialidad del DCF es un tema bastante controvertido, el cual merece especial atención para dotar de fuerza a la institución y así propender por la efectiva protección y defensa de los derechos del consumidor financiero. Lo anterior en razón a que esta característica esencial del DCF propende por garantizar equilibrio entre el proveedor de servicios y productos financieros y el consumidor financiero. En consecuencia, para dotar de imparcialidad e independencia a la institución, sería adecuada una menor participación por parte de las entidades vigiladas en la elección y nombramiento del DCF, pues su elección por parte de la Superintendencia Financiera sería una figura lo suficientemente legítima para el consumidor y las entidades vigiladas.
9. En mérito de lo expuesto a lo largo de este documento, consideramos que aspectos como la obligatoriedad de las decisiones y la imparcialidad del DCF podrían ser objeto de un nuevo análisis en sede legislativa, para que de esta manera se modifiquen los estamentos que creemos dificultan la confianza en la institución por parte de los consumidores financieros. Lo anterior, apoyado en los resultados que describen las estadísticas presentadas en este documento.



## **BIBLIOGRAFÍA.**

### **NORMATIVIDAD**

#### **Nacional**

- Carta Circular 12 de 2004 [Superintendencia Financiera de Colombia] Efectos temporales de la Sentencia C-1150 del 2 de diciembre de 2003 de la Corte Constitucional, sobre el Defensor del Consumidor financiero.
- Carta Circular 21 de 2007 [Superintendencia Financiera de Colombia] Solicita actualización de información sobre Defensores del Consumidor Financiero.
- Carta Circular 68 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia] Solicitud de información para el trámite de posesión de los Defensores del Consumidor Financiero.
- Circular Externa 010 de 2012 [Superintendencia Financiera de Colombia] Modificación al trámite de posesiones y actualización conforme con los artículos 65 y 66 del decreto antitrámites 019 de 2012, modificado por el artículo 2 del decreto 053 de 2012. Abril 10 de 2012.
- Circular Externa 015 de 2010 [Superintendencia Financiera] Sistema de Atención al Consumidor Financiero. Julio 30 de 2010.
- Circular Externa 016 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia] Posesión y Registro de Defensores del Consumidor Financiero. Junio 30 de 2010
- Circular Externa 018 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia] Transmisión de novedades relacionadas con el trámite de posesiones. Julio 23 de 2010.

- Circular Externa 029 de 2014 [Superintendencia Financiera de Colombia] Reexpedición de la Circular Básica Jurídica. Octubre 3 de 2014.
- Circular Externa 029 de 2014 [Superintendencia Financiera de Colombia] Competencia y protección del consumidor financiero - Defensoría del Consumidor Financiero. Título III, Capítulo II, numeral 2.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- Decreto 2281 de 2010 [Ministerio del Interior y de Justicia]. Por el cual se reglamenta la Defensoría del Consumidor Financiero. Junio 25 de 2010.
- Decreto 2555 de 2010 [con fuerza de ley]. Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones. Julio 15 de 2010. D.O.N°4777.
- Decreto 3393 de 2010 [con fuerza de ley] Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 y se reglamenta la función de conciliación del Defensor del Consumidor Financiero. Octubre 27 de 2010.
- Decreto 4327 de 2005 [con fuerza de ley] Por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura. Noviembre 25 de 2005.
- Decreto 4759 de 2005 [con fuerza de ley] Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 22 de la Ley 964 de 2005, en lo relacionado con el Defensor del Cliente del Mercado de Valores. Diciembre 30 de 2005.
- Decreto 663 de 1993 [con fuerza de ley] Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración. Abril 5 2010. “Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”

- Decreto 673 de 2014 [con fuerza de ley] Por el cual se modifica el Título 2 del Libro 36 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 y se dictan otras disposiciones. Abril 2 de 2014.
- Decreto 690 de 2003 [con fuerza de ley] Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 24 de la Ley 795 de 2003. Marzo 19 de 2003.
- Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. 5 Julio 15 de 2009. DO. N° 47.411.
- Ley 1480 de 2011. Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones. Abril 12 de 2011. D.O. N° 48.220.
- Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Julio 12 de 2012.
- Ley 1748 de 2014. Por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones. Diciembre 26 de 2014. DO. N° 49.376.
- Ley 640 de 2001. Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. Enero 5 de 2001.
- Ley 795 de 2003. Por la cual ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones. Enero 15 de 2006. DO. N°4 45.064
- Ley 964 de 2005. Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del

público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones. Julio 8 de 2005.

- Resolución N° 92/16 [Diario Oficial de las Comunidades Europeas]. Relativa a un programa preliminar de la Comunidad Europea para una política de protección e información a los consumidores. Del Consejo del 14 de Abril de 1975.

### **Internacional**

- Circular 5/2012 [Banco de España]. A entidades de crédito y proveedores de servicio de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos. Junio 27 de 2012. (España).
- Circular del Banco de España 6/2010 [Banco de España]. A entidades de crédito y entidades de pago, sobre publicidad de los servicios y productos bancarios. Septiembre 28 de 2010. (España).
- Comunicación “A” 5388 [Banco Central de la República de Argentina]. Protección de los usuarios de servicios financieros Texto ordenado. Enero 24 de 2013. (Argentina).
- Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Julio 21 de 2010. (Estados Unidos de América).
- Ley 1/2013. De medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Mayo 14 de 2013. (España).
- Ley 10/2014. De ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. Junio 26 de 2014. (España).
- Ley 16/2009. De Servicios de Pago. Noviembre 13 de 2009. (España).
- Ley 16/2011. De contratos de crédito al consumo. Junio 24 de 2011. (España).

- Ley 2/1994. Sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios. Marzo 30 de 1994. (España).
- Ley General de Bancos. Norma DFL 3. Fija texto refundido, sistematizado y concordado de la ley general de bancos y de otros cuerpos legales que se indican. Noviembre 26 de 1997. (Chile).
- Ley No. 19.496. Establece normas sobre la Protección de los Derechos de los Consumidores. Febrero 07 de 1997. (Chile).
- Ley No. 20.555. Modifica Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al servicio nacional del consumidor. Noviembre 28 de 2011. (Chile).
- Ley No. 24.144. Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina. Promulgada Parcialmente: Decretos Nros. 1860/92 y 1887/92. (Argentina).
- Ley No. 24.240. Normas de Protección y Defensa de los Consumidores. Autoridad de Aplicación. Procedimiento y Sanciones. Disposiciones Finales. 13 de Octubre de 1993. (Argentina).
- Ley No. 26702. Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Bancos y de Seguros. Diciembre 06 de 1996. (Perú).
- Ley No. 28587. Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en materia de Servicios Financieros. Julio 19 de 2005. (Perú).
- Ley No. 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Agosto 14 de 2010. (Perú).

- Orden de 5 de mayo de 1994. Sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios. Mayo 5 de 1994. (España).
- Orden ECC/2502/2012. Por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Noviembre 16 de 2012. (España).
- Orden ECO/734/2004. Sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras. Marzo 11 de 2004. (España).
- Orden EHA/1608/2010. Sobre transparencia de las condiciones y requisitos de información aplicables a los servicios de pago. Junio 14 de 2010. (España).
- Orden EHA/1718/2010. De regulación y control de la publicidad de los servicios y productos bancarios. Junio 11 de 2010. (España).
- Orden EHA/2899/2011. De transparencia y protección del cliente de servicios bancarios. Octubre 28 de 2011. (España).
- Real Decreto Ley 6/2012. De medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. Marzo 9 de 2010. (España).
- Resolución 39/248 de 1985 [Naciones Unidas] del trigésimo noveno periodo de sesión, tema 12 del programa, fue aprobada en Asamblea General, la Resolución, sobre Protección al Consumidor. Abril 16 de 1985. a/RES/39/248.
- Resolución 39/248 de 1985 [Naciones Unidas] del trigésimo noveno periodo de sesión, tema 12 del programa, fue aprobada en Asamblea General, la Resolución, sobre Protección al Consumidor. Abril 16 de 1985. a/RES/39/248.

- Resolución SBS No. 1765-2005 [Superintendencia de Banca, Seguros y AFP]. Por la cual se expide el Reglamento de Transparencia de Información y Disposiciones Aplicables a la Contratación con Usuarios del Sistema Financiero. Noviembre 29 de 2005. (Perú).
- Resolución SBS No. 905-2010 [Superintendencia de Banca, Seguros y AFP]. Por la cual se hacen modificaciones al Reglamento de Transparencia de Información y Disposiciones Aplicables a la Contratación con Usuarios del Sistema Financiero. Enero 29 de 2010. (Perú).

## **JURISPRUDENCIA**

- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-896 de 2011. (MP. Clara Inés Vargas Hernández: Agosto 23 de 2011).
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-902 de 2008. (M.P. Nilson Pinilla Pinilla: Septiembre 17 de 2008).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1062 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: Noviembre 11 de 2003).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1150 de 2003 (M.P. N Eduardo Montealegre Lynett: Diciembre de 2003).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1150 de 2003 (M.P. N Eduardo Montealegre Lynett: Diciembre de 2003).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1150 de 2003 (M.P. N Eduardo Montealegre Lynett: Diciembre de 2003).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-222 de 2013 (M.P. N María Victoria Calle Correa. Abril de 2013).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-902 de 2008. (M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Septiembre 17 de 2008).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-909 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla: Noviembre 7 de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-909 de 2012. (M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Noviembre 07 de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-157 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero: Marzo 10 de 1999).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-083 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) Febrero 6 de 2003.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1034 de 2006. (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Diciembre 05 de 2006).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-443 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) Julio 6 de 1992.
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-055 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) Febrero 3 de 2010.

## **DOCTRINA**

- Andrea Fabiana MacDonald. *El Consumidor Financiero y su Protección en la Actualidad.* – elDial.com. Editorial Allbrematica. Marzo 01 de 2011. (Argentina).



- Ángel Carrasco Perera. *Normativa de Protección del Consumidor Financiero Contenida en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito*. Centro de Estudios de Consumo. Universidad de Castilla – La Mancha. Julio 01 de 2014.
- Concepto 12-1-2-407 de 2012 [Defensoría del Cliente Financiero Laguado Giraldo Ltda] Banco Popular.
- Concepto 13-32-7-042 de 2013 [Defensoría del Cliente Financiero Laguado Giraldo Ltda] Juriscoop.
- Concepto 2009093439-002 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Defensor Del Cliente, Remuneración, Continuidad Del Servicio. Febrero 18 de 2010
- Concepto 2010039423-002 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Defensor Del Consumidor Financiero, Función De Conciliación. Julio 23 de 2010.
- Concepto 2010047906-001 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Defensor Del Consumidor Financiero, Conciliación Sobre Temas Innecesarios, Información Y Oportunidad Para Conciliar. Agosto 5 De 2010
- Concepto 2010048071-001 de 2010 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Servicios Financieros, Acceso, Libertad De Elección. Julio 30 de 2010.
- Concepto 2011082567-001 de 2011 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Defensor Del Consumidor Financiero, Entidades Obligadas A Contar Con Defensor - Enlace Para Consultas Virtuales. Diciembre 6 de 2011.

- Concepto 2013089609-001 de 2013 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Facultades Jurisdiccionales -Acción De Protección Del Consumidor, Requisito De Procedibilidad. Noviembre 26 De 2013.
- Concepto 2014069542-001 de 2014 [Superintendencia Financiera]. Defensor del consumidor financiero, conciliación, imparcialidad. Agosto 11 de 2014.
- Concepto 2015031238-002 de 2015 [Superintendencia Financiera de Colombia]. Protección al Consumidor Financiero, Educación Financiera. Abril 22 de 2015.
- Eduardo M.Favier Dubois. Tema: Gobierno Corporativo. En: Segundo Congreso Argentino-Español de Derecho Mercantil. Iguazú 12 Y 13 de Junio 2003. (Argentina).
- Enrique Aimone Gibson. Protección de Derechos del Consumidor. Legal Publishing Chile. 1ra Edición abril 2013.
- Exposición de motivos del informe de ponencia de segundo debate del proyecto de Ley 30 de 2012 del Senado. Senador Samuel Benjamín Arrieta B. Abril 17 de 2013.
- Fundación de Estudios Financieros. *Mecanismos de Prevención y Gestión de Futuras Crisis Bancarias*. Papeles de la Fundación No. 42. Madrid, España. 2011.
- Guillermo Betancourt Cardona. *Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia: análisis desde la regulación de protección al consumidor*. Revista Digital de Derecho Administrativo. Segundo semestre/2014.
- Javier A. Echevarria Vargas. *Derecho del Consumidor*. Revista de Derecho Puertorriqueño. 2013-2014.
- Javier López Camargo. *La Protección del Consumidor en el Derecho Privado Codificado*. Contexto. Mayo 2000.

- José Félix Chamie. *Principios, derechos y deberes en el derecho colombiano de protección al consumidor*. Revista de Derecho Privado. Enero – Junio de 2013.
- Ligia Catherine Arias Barrera. *Derecho del Consumidor y su Aplicación en el Sector Financiero*. E-Mercatoria. 2008.
- María del Pilar Arrillaga Canedo. *Derecho del Consumo, Aspectos deontológicos de los derechos y deberes del consumidor*. Páginas 22 y 31. Tirant Lo Blanch. Valencia España (2009).
- Nataly Calonje Londoño. *Fortalecimiento de la Protección al Consumidor Financiero Frente a la Actividad Contractual Bancaria Nacional e Internacional*. Revista Virtual Via Inveniendi Et Iudicandi. Julio – diciembre 2012.
- Ponencia para tercer debate proyecto 152 de 2011. Que dio lugar a la ley 1328 de 2009. Senado, 178 de 2011 Cámara. Gaceta 198 de 2012.
- Sergio Rodríguez Azuero ET AL. *El Sistema Financiero del Siglo XXI a partir de la Ley 45 de 1990*. Págs. 225-244 Ed., Universidad del Rosario. (2011).
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP). *La Inclusión Financiera y la Protección del Consumidor en el Perú*. Informe Conjunto de Evaluación. Febrero de 2010. (Perú).

## **FUENTES ELECTRONICAS**

- Asociación de Bancos del Perú. ASBANC. La Oficina del Defensor del Cliente Financiero: Al Servicio del Ciudadano.  
<http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ASBANC%20SEMANAL%20->

%20N%C2%BA21\_Noviembre\_2012101612311958.pdf. (Noviembre 18 de 2011).  
(Perú).

- Asociación de Bancos del Perú. <https://asbanc-public.sharepoint.com/Paginas/Conocenos/Conocenos.aspx>. (Perú).
- Banco de Chile. <http://ww3.bancochile.cl/wps/wcm/connect/nuestro-banco/portal/chile-abierto/sernac-financiero> (2013). (Chile)
- Banco de España. Panorama Legislativo. Portal del Cliente Bancario. [http://www.bde.es/clientebanca/es/areas/Derechos\\_de\\_los\\_/Panorama\\_legisla/](http://www.bde.es/clientebanca/es/areas/Derechos_de_los_/Panorama_legisla/). (Septiembre 12 de 2015) (España).
- Banco de España. Servicios de Atención al Cliente – Defensores del Cliente. [http://www.bde.es/bde/es/secciones/servicios/Particulares\\_y\\_e/Servicio\\_de\\_Ate/Servicios\\_de\\_At\\_6d9079a9970c631.html](http://www.bde.es/bde/es/secciones/servicios/Particulares_y_e/Servicio_de_Ate/Servicios_de_At_6d9079a9970c631.html). (Septiembre 05 de 2015). (España).
- Consumer Financial Protection Bureau. <http://www.consumerfinance.gov/> (17 de Septiembre de 2015). (Estados Unidos de América).
- Defensoría del Cliente Financiero. [http://www.dcf.com.pe/quienes\\_somos/index.asp](http://www.dcf.com.pe/quienes_somos/index.asp). (2006). (Perú).
- Defensoría del Cliente. <http://www.defensoriadelclientedeabif.cl/Sitio/QuienesSomos.aspx> (2007) (Chile).
- Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. IDECOPI. <http://www.indecopi.gob.pe/portal/dpc/>. (Perú)
- Fernando Zunzunegui. Derechos del Consumidor de Servicios y Productos Financieros como Derechos Básicos. Madrid.

[http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/12\\_3104\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/12_3104_3.pdf). Julio 09 de 2013. (España)

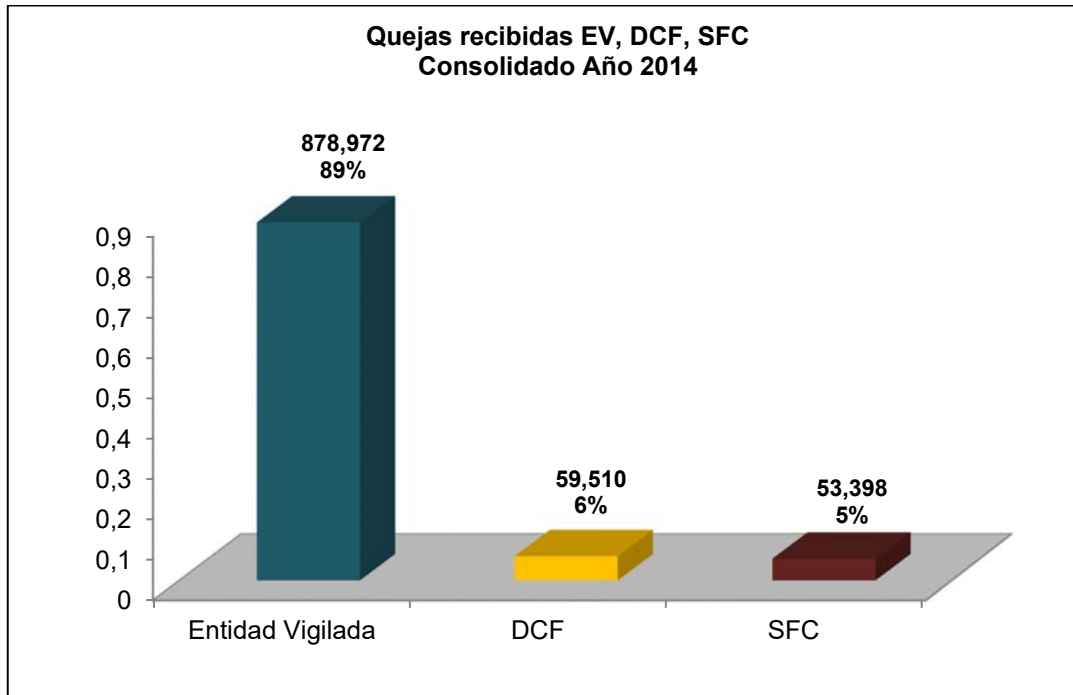
- Fundación de Estudios Financieros. <http://www.fef.es/new/index.php>. (Septiembre 05 de 2015). (España).
- Información Estadística Anual. Superintendencia Financiera. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=11129> (14 de Noviembre de 2015).
- Informe Estadísticas de Quejas Recibidas por Entidades Vigilada, EV Defensores del Consumidor Financiero, DCF Superintendencia Financiera de Colombia SFC. Año 2014. Establecimientos Bancarios. <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/docquejasbcoscons2014.pdf> (Noviembre 13 de 2015).
- Informe Sectorial Quejas: Entidades Vigiladas, Defensores del Consumidor Financiero, Superintendencia Financiera de Colombia. Establecimientos Bancarios. Primer Semestre de 2015. <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile1014799&downloadname=docquejestbcos1se2015.doc> (Noviembre 13 de 2015).
- La Protección al Cliente en Perú. <http://www.centerforfinancialinclusion.org/publications-a-resources/client-protection-library/250-la-proteccion-al-cliente-en-peru>. (Septiembre 03 de 2015). (Perú).

- Manual ABC SFC <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/index.jsf> /Consumidor Financiero /Funciones Jurisdiccionales / ABC sobre Funciones Jurisdiccionales de la SFC. (noviembre de 2015).
- Reglamento Defensoría del Cliente [Asociación de Bancos e Instituciones Financieras ABIF] [http://www.defensoriadelclientedeabif.cl/descargas/reglamento\\_defensor.pdf](http://www.defensoriadelclientedeabif.cl/descargas/reglamento_defensor.pdf), (2007) (Chile).
- Secretaria de Comunicación Pública, Sala de Prensa. El Banco Central creó un área para defensa del usuario de servicios financieros. <http://www.prensa.argentina.ar/2012/07/03/32082-el-banco-central-creo-un-area-para-defensa-del-usuario-de-servicios-financieros.php>. (03 de julio de 2012). (Argentina).
- Servicio Nacional del Consumidor. <http://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/preguntas-frecuentes/>. (05 de septiembre de 2013) (Chile).
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). <http://www.sbs.gob.pe/> (Septiembre 04 de 2015). (Perú).
- Superintendencia de Industria y Comercio. Protección al Consumidor. <http://www.sic.gov.co/drupal/que-es-la-proteccion-al-consumidor> (Septiembre de 2015).
- Superintendencia Financiera de Colombia. Información consolidada anual SFC - Defensor del consumidor financiero - Entidades vigiladas. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=11129> (Enero de 2016).

- Superintendencia Financiera. Estadísticas sobre Entidades que han adoptado las decisiones de su Defensor del Consumidor Financiero como obligatorias <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10083551> (Septiembre de 2015).
- Superintendencia Financiera de Colombia. Buzón de quejas, peticiones y reclamos. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=20710>. (Octubre de 2015)

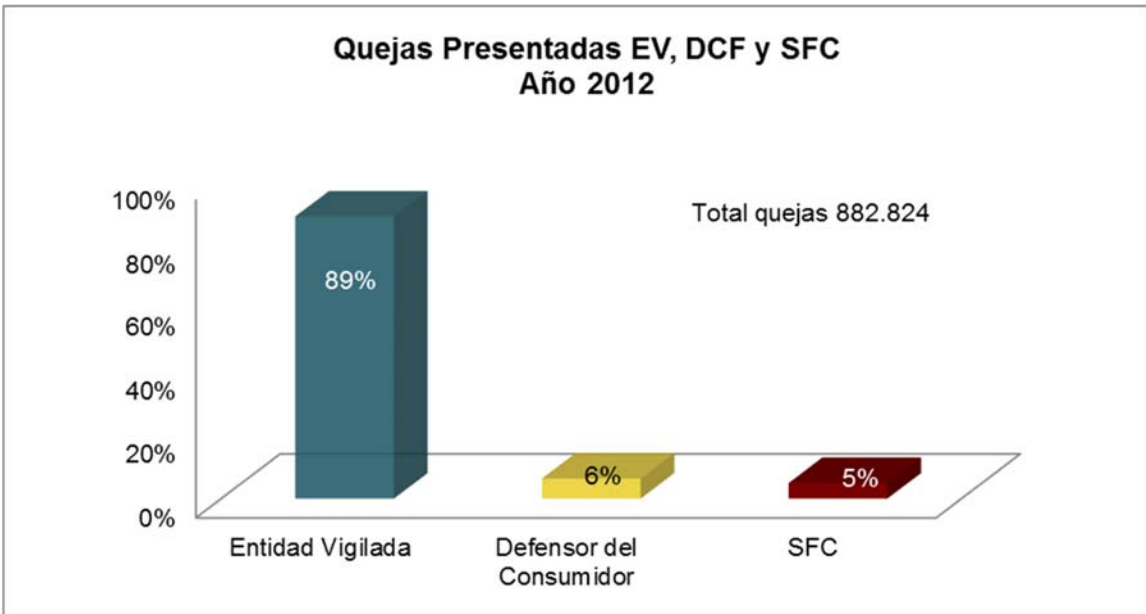
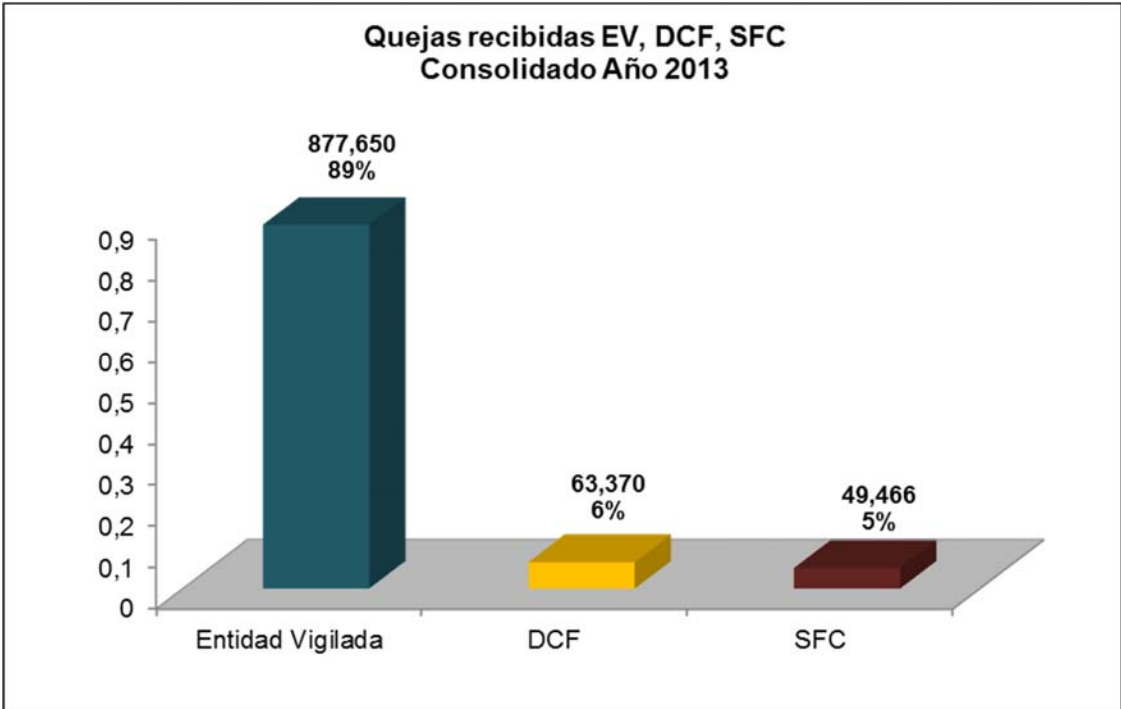
## ANEXO.

La siguiente información fue obtenida de la página web de la Superintendencia Financiera.<sup>1</sup>

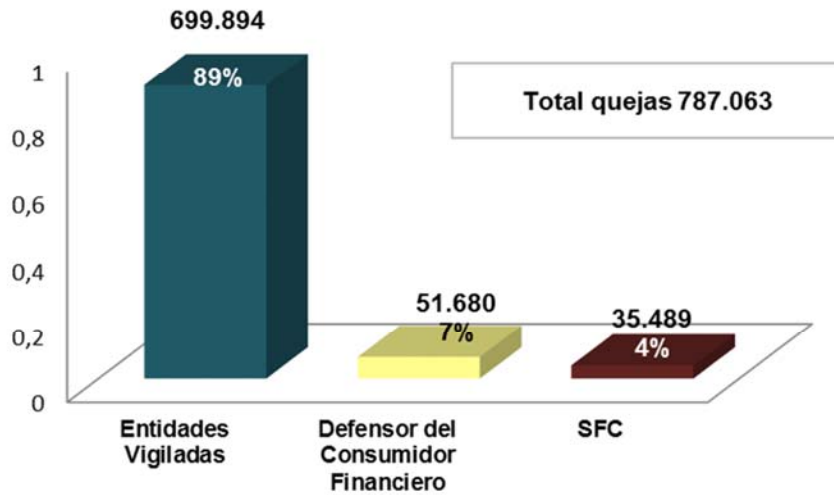


<sup>1</sup>Información Estadística Anual. Superintendencia Financiera.  
<https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsp?IServicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=11129> (14 de Noviembre de 2015)

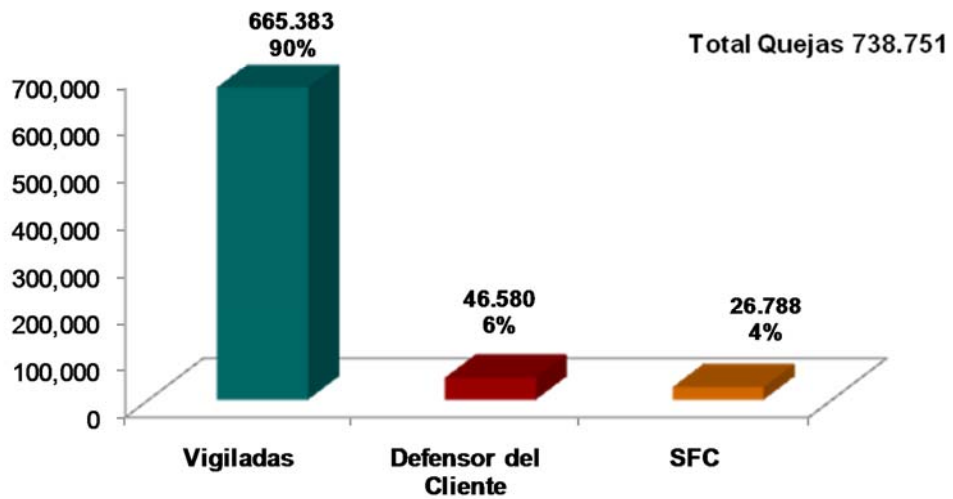




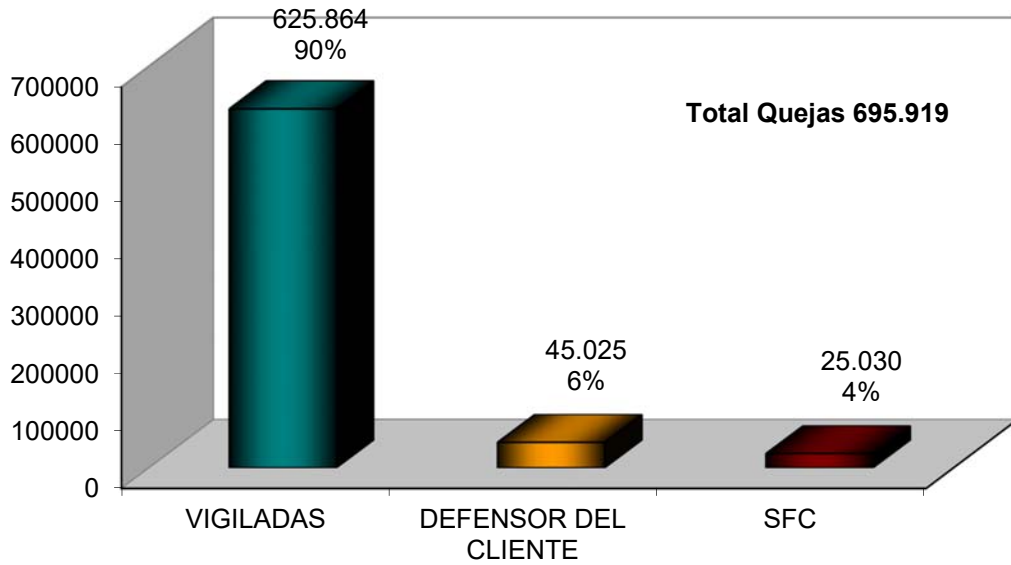
### Quejas Recibidas EV, DCF y SFC Año 2011



### Entidades Vigiladas, Defensor del Cliente y SFC Consolidado Total Quejas Recibidas Año 2010



**Entidades Vigiladas, Defensor del Cliente y SFC  
Consolidado Total Quejas Recibidas  
Año 2009**



**ENTIDADES VIGILADAS, DEFENSOR DEL CLIENTE Y SFC  
CONSOLIDADO TOTAL QUEJAS RECIBIDAS  
AÑO 2008**

