

**PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN EL ORDENAMIENTO  
JURÍDICO COLOMBIANO**



**ANGELA MARÍA HERNANDEZ GÓMEZ  
JENNIFER MARJORIE IBÁÑEZ GARCÍA**

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

**2008**

**PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN EL ORDENAMIENTO  
JURÍDICO COLOMBIANO**



**ANGELA MARÍA HERNANDEZ GÓMEZ  
JENNIFER MARJORIE IBÁÑEZ GARCÍA**

**TRABAJO DE GRADO**

**DIRECTOR  
ALEJANDRO GIRALDO LÓPEZ  
ABOGADO**

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

**2008**

## **NOTA DE ADVERTENCIA**

*Artículo 23 de la Resolución No. 13 de Julio de 1946. “La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.*

## DESCRIPCION DE LA TESIS

- **AUTOR O AUTORES**

Apellidos: **HERNANDEZ GÓMEZ**

Nombres: **ANGELA MARÍA**

Apellidos: **IBÁÑEZ GARCÍA**

Nombres: **JENNIFER MARJORIE**

### TITULO

## **PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO**

- **CIUDAD:** Bogotá D.C.
- **AÑO DE ELABORACION:** 2008
- **NUMERO DE PÁGINAS:** 273
- **TIPO DE ILUSTRACIONES:** Organigramas.
- **MATERIAL ANEXO:** No contiene anexos.
- **FACULTAD:** Ciencias Jurídicas.
- **PROGRAMA:** Derecho.
- **TITULO OBTENIDO:** Abogado.
- **DESCRIPTORES:** PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO
- **SUBJECT:** FINANCIAL USERS PROTECTION
- **RESUMEN DEL CONTENIDO:**

El objetivo principal de esta tesis es mostrar la situación actual de la protección al consumidor financiero en el ordenamiento jurídico colombiano. Con este fin, se

hace un estudio de derecho comparado enfocado en la Declaración Universal de los Derechos de los Usuarios de los Servicios Financieros y Bancarios, las directivas, reglamentos y recomendaciones de la Unión Europea en materia de consumo financiero y la normatividad vigente en México, Perú, Panamá, El Salvador, Chile, Argentina y Venezuela, para terminar con el análisis del sistema de protección al consumidor financiero existente en nuestro país.

En Colombia, la protección de los derechos de los consumidores de servicios financieros se encuentra dispersa en el ordenamiento jurídico, por tal razón, fue necesario complementar el análisis legislativo, con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y con los conceptos y resoluciones de la Superintendencia Financiera, para poder definir los derechos básicos de los consumidores financieros, los mecanismos de defensa y de participación ciudadana y los efectos del Proyecto-Ley No. 282 de 2008 Cámara y 286 de 2008 Senado (reforma financiera) en la protección de los consumidores financieros. Concluyendo, que hay una regulación amplia en la materia, pero ajena al consumidor.

- **SUMMARY:**

The main goal of this thesis is to show the actual situation of the users' rights protection of financial services in Colombian legal regulation. To achieve this goal a comparative law study is done taking as a base The universal declaration of bank and financial service users rights, the directives, rules and recommendations given by the European union on this subject, and the actual regulations about financial consumption in the Latin-American countries, standing out the legislative development of Mexico, Peru, panama, El Salvador, Chile, Argentina and Venezuela, to end with the analysis of our country's financial consumer's protection system.

In Colombia, the users rights protection of financial services is disperse in the legal order, for this reason, it was necessary to complement the legislative analysis with the study of the case-law declared by the constitutional court, and with the concepts and resolutions drawn by the financial superintendence, in order to define the basic rights of financial users, its defense and citizens participation mechanisms, and the effects of the actual financial reform (law-project No.282 of 2008 Chamber and 286 of 2008 Senate) about financial users protection. To conclude knowing that there is a large regulation about this subject but unknown by the users.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<b>1. TÍTULO I</b>	
<b>PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN EL DERECHO COMPARADO</b>	<b>28</b>
<b>1.1 CAPÍTULO 1</b>	
<b>DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS BANCARIOS Y FINANCIEROS</b>	<b>30</b>
<b>1.2. CAPÍTULO II</b>	
<b>PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>35</b>
1.2.1. INFORMACIÓN	36
1.2.2. SEGURIDAD	38
1.2.3. PROTECCIÓN DE LOS INTERESES JURÍDICOS Y ECONÓMICOS DE LOS CONSUMIDORES	40
1.2.3.1. Solución de Controversias	40
1.2.3.2. Contratos y Prácticas Comerciales Desleales	43
1.2.3.3. Comercio Electrónico	45
1.2.3.4. Servicios Financieros	46
1.2.3.4.1. Crédito de Consumo	46
1.2.3.4.2. Crédito Hipotecario	49
1.2.3.4.3. Pagos Transfronterizos en Euros	51
1.2.3.4.4. Servicios Financieros al Por Menor	52
1.2.3.4.5. Sistema de Pagos y Liquidación de Valores	53
1.2.3.4.6. Transferencias Transfronterizas	55

<b>1.3. CAPÍTULO III</b>	
<b>PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN AMÉRICA LATINA</b>	<b>56</b>
1.3.1 MÉXICO	56
1.3.1.1. <i>“Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”</i> , expedida el 28 de abril de 1995.	57
1.3.1.2. <i>“Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros”</i> , expedida el 5 de Enero del año 2000.	58
1.3.1.3. <i>“Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros”</i> , publicada el 15 de junio del año 2007.	64
1.3.2 PERÚ	65
1.3.2.1. <i>“Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en materia de Servicios Financieros”</i> del 21 de julio del 2005.	66
1.3.2.2. <i>“Reglamento de Transparencia de Información y disposiciones aplicables a la Contratación con Usuarios del Sistema Financiero”</i> , del 29 de noviembre de 2005	67
1.3.3. PANAMÁ	70
1.3.4. EL SALVADOR	75
1.3.5. CHILE	81
1.3.6. ARGENTINA	83
1.3.7. VENEZUELA	87
<b>2. TÍTULO II</b>	
<b>PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO</b>	<b>94</b>
<b>2.1. CAPÍTULO I</b>	
<b>SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO</b>	<b>96</b>



2.1.1. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR FINANCIERO	96
2.1.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO	104
2.1.2.1. Autoridades Financieras	105
2.1.2.1.1. Congreso de la República	105
2.1.2.1.2. Gobierno Nacional	106
2.1.2.1.3. Junta Directiva del Banco de la República	110
2.1.2.1.4. Superintendencia Financiera de Colombia	112
2.1.2.1.5. Fondos de Garantías	119
2.1.2.2. Instituciones Financieras	121
2.1.2.2.1 Clases de Instituciones Financieras	122
<b>2.2. CAPÍTULO II</b>	
<b>DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS</b>	<b>126</b>
2.2.1 DEBIDA DILIGENCIA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS	127
2.2.2. SEGURIDAD	131
2.2.3. DERECHO DE PETICIÓN	133
2.2.4. PROHIBICIÓN DE CLÁUSULAS Y PRÁCTICAS ABUSIVAS y DE ABUSO DE LA POSICIÓN DE DOMINIO CONTRACTUAL POR PARTE DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS	137
2.2.5. DERECHO A LA INFORMACIÓN	160
2.2.6. PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS	167
2.2.7. PROHIBICIÓN DE USO DE PUBLICIDAD ENGAÑOSA	184
<b>2.3. CAPÍTULO III</b>	
<b>MECANISMOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS</b>	<b>193</b>

2.3.1. TRÁMITE DE QUEJAS Y RECLAMOS	193
2.3.1.1. Defensor del Cliente	193
2.3.1.1.1. Procedimiento para la Resolución de Quejas por parte del Defensor del Cliente	202
2.3.1.1.2. Flujograma del Procedimiento para la Resolución de Quejas por parte de los Defensores del Cliente	209
2.3.1.2. Superintendencia Financiera	211
2.3.1.2.1 Procedimiento para la Resolución de Quejas ante la Superintendencia Financiera	212
2.3.1.2.2. Procedimiento Administrativo Sancionatorio	213
2.3.2. ACCIÓN DE TUTELA	217
2.3.3 ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO	222
2.3.4. ACCIONES ORDINARIAS	225
2.3.5. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	225
<b>2.4. CAPÍTULO IV</b>	
<b>REFORMA FINANCIERA. PROYECTO DE LEY 282 DE 2008</b>	
<b>CÁMARA Y 286 DE 2008 SENADO</b>	<b>231</b>
<b>3. CONCLUSIONES</b>	<b>238</b>
<b>4. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>242</b>

## INTRODUCCIÓN

El derecho del Consumo, definido como “un sistema global de normas, principios, instituciones e instrumentos de implementación, consagrados por el ordenamiento jurídico a favor del consumidor, para garantizarle en el mercado una posición de equilibrio en sus relaciones con los empresarios”<sup>1</sup>, es un tema de actualidad, que ha presentado su mayor evolución en las últimas décadas. Su desarrollo fue lento. Los gobiernos y las estructuras sociales no eran conscientes de la importancia del consumo para el normal desarrollo de la economía. Los consumidores y sus derechos, eran ignorados por los diferentes Estados y por sus respectivas legislaciones y por ende, estaban sujetos al abuso constante por parte de los proveedores de bienes y servicios. Paralelamente, los consumidores, como clase social mayoritaria, desconocían su posición en la sociedad, en el mercado y en la economía y no exigían una adecuada protección y garantía de sus derechos. Las relaciones de consumo que se presentaban constantemente en la sociedad, estaban enmarcadas bajo un contexto de desequilibrio, que implicaba una posición ventajosa del oferente de bienes y servicios frente al demandante de los mismos.

En este orden de ideas, el Derecho Romano regía sus relaciones de consumo bajo el “*principio de precaución del comprador*”. Este principio, le imponía al comprador la carga de averiguar adecuadamente lo que estaba comprando y por ende, lo obligaba a asumir cualquier defecto que el bien pudiera presentar con posterioridad a la compra, incluso aquellos defectos que fueran imposibles de percibir en ese momento. La aplicación del principio de precaución del comprador otorgaba

---

<sup>1</sup> STIGLITZ, Rubén y STIGLITZ, Gabriel; “Comentarios a la Ley de Defensa del Consumidor”, Juris, Rosario, Argentina, 1993. Pág. 38

mayores ventajas a la parte vendedora, que no estaba obligada a resolver los reclamos del comprador por los defectos de la cosa que se percibieran después de la celebración del respectivo contrato de compraventa. De tal forma que la parte compradora se encontraba en una situación de indefensión frente a los abusos y arbitrariedades de los vendedores.

Como resultado de la carga excesiva de diligencia que se exigía al comprador por el principio de precaución, el *EDIL CURUL* formuló el principio de la “*Teoría de los Vicios Ocultos*” en el siglo IV A.C., en virtud del cual, el comprador podía reclamar al vendedor por los defectos o vicios que no se podían percibir al momento de la compra. Esta teoría intentó armonizar la relación contractual, pero el individualismo jurídico del derecho romano y la primacía del “*principio de la relatividad de los contratos*” (*res inter alios acta*), que implicaba que estos solo producían efectos entre las partes intervinientes y que la ley no podía interferir en la relación contractual, resultaron ser un obstáculo para equilibrar las cargas que debían asumir las partes en el contrato de compraventa. En consecuencia, a pesar de existir una institución que les permitía a los compradores de bienes y servicios reclamar por los defectos ocultos al momento de la compra, estos no sólo debían soportar la carga de la prueba sino que sus reclamos se debían formular al vendedor, sin importar si éste era o no el fabricante del bien.

Es importante aclarar que “*estas reglas aplicaban para las compraventas de bienes específicos, en las cuales el acuerdo versaba sobre la individualidad del objeto. Las reglas para las compraventas genéricas, propias del comercio, evolucionaron y finalmente brindaron un tratamiento diferente al comprador. Estas ventas no se efectuaban mediante el contrato de compraventa sino por especulaciones cruzadas (promesas solemnes) que tenían un objeto genérico que debía reunir ciertas*

*calidades. De tal forma que el vendedor no se obliga a entregar un objeto específico, sino la cantidad determinada de cierto bien genérico, siempre y cuando, cumpliera con las calidades ofrecidas.”<sup>2</sup>*

Los avances legislativos presentados en el derecho romano minimizaron en alguna medida la carga excesiva de diligencia que debía soportar el comprador en la relación contractual de compraventa. Sin embargo, en esta etapa y en las etapas subsiguientes la economía existente en las sociedades era principalmente doméstica y de subsistencia, en donde el productor principal era el Estado. Por tal razón, el desarrollo del comercio era lento y disperso. Situación que disimulaba los desequilibrios que seguían presentándose constantemente en las relaciones de consumo y que de alguna manera frenó el desarrollo político, social y legislativo a favor del comprador de bienes y servicios.

La Revolución Industrial (fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX) y los continuos avances tecnológicos presentados en el siglo XX, modificaron las estructuras económicas, sociales e ideológicas que se encontraban vigentes. La producción en masa, la privatización de los medios de producción, la internacionalización de las economías y la libre circulación de bienes y servicios despersonalizaron las relaciones de consumo y ampliaron las cadenas productivas. De esta manera, los consumidores de los bienes y servicios ofrecidos en el mercado perdieron el vínculo que inicialmente tenían con el productor de los mismos y como consecuencia, los productores no eran creados para cubrir las necesidades específicas de cada consumidor, sino que los consumidores debían adaptarse a lo que ofrecía el mercado. La sociedad en general se encontraba en una situación de

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 973 del 13 de Noviembre de 2002. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No. D-4032, Salvamento de voto del Magistrado Manuel José Cepeda.

carencia de tutela específica por parte del Estado y los desequilibrios sociales cada día se hacían más evidentes.

El inconformismo social y la ausencia de mecanismos idóneos que garantizaran el equilibrio en las relaciones de consumo impulsaron la adopción de estrategias jurídicas y sociales a favor de los consumidores. En este sentido, el modelo legislativo imperante en cada uno de los Estado fue determinante para el desarrollo del derecho del consumo. En los países de corte anglosajón, la aparición del derecho del consumo tiene una perspectiva individualista y reparadora (protección del individuo-consumidor hasta llegar a cubrir al publico-consumidor)<sup>3</sup>. La existencia de figuras como la del *caveat emptor* o *advertencia al comprador*<sup>4</sup>, y la necesidad de *privity*<sup>5</sup> entre la víctima de los daños y el causante de los mismos (en el terreno de la responsabilidad civil contractual del proveedor, por los accidentes de consumo) fueron barreras para el desarrollo de esta nueva disciplina. La jurisprudencia fue el instrumento utilizado por los Estados para adaptar las teorías jurídicas vigentes al caso concreto y de esta manera crear un precedente que regiría para los casos análogos. Por su parte, en los países de corte romano-germánico la normatividad vigente en la época, facilitó la incorporación de las normas de protección al consumidor. La aplicación de teorías tradicionales, como la de los vicios ocultos, brindaron por varias décadas algún nivel de protección. Por

---

<sup>3</sup> TRUMPY, Thomas. CONSUMER PROTECTION AND PRODUCT LIABILITY: Europe and EEC, The North Carolina Journal of International Law and commercial regulation. Vol.1, No. 2, 1986. Pág. 321.

<sup>4</sup> “En virtud del principio de advertencia al comprador o *caveat emptor*, el vendedor no es garante de la calidad de su mercancía sin un compromiso explícito, por lo tanto, ante la ausencia de garantía, el comprador adquiere el producto o servicio bajo su propio riesgo”. En este sentido se puede consultar: [http://www.babylon.com/definicion/Caveat\\_Emptor/Spanish](http://www.babylon.com/definicion/Caveat_Emptor/Spanish)

<sup>5</sup> Este término es importante en materia contractual, pues implica la existencia de un interés mutuo de las partes en la relación contractual. El contrato no puede conferir derechos o imponer obligaciones a terceros diferentes de las partes contratantes, de lo que se deriva que en principio, solo las partes que han intervenido en la relación jurídica pueden demandar el incumplimiento de las obligaciones contractuales o la indemnización de los perjuicios por los daños causados con ocasión del contrato. En este sentido se puede consultar: [http://en.wikipedia.org/wiki/Privity\\_of\\_contract](http://en.wikipedia.org/wiki/Privity_of_contract)

ende, la evolución del derecho del consumo se produce como un esfuerzo más por tutelar al público de manera general que por reparar los daños sufridos por consumidores individuales<sup>6</sup>.

Es importante resaltar, que independientemente del modelo legislativo adoptado por cada país, el derecho del consumo comienza como una normatividad represiva y con el paso del tiempo se va impregnando de un carácter preventivo para evitar daños al consumidor en sus relaciones de consumo y a su vez, para impedir el debilitamiento del mercado, por los conflictos derivados de ese consumo.

En general, la respuesta de las sociedades frente a la ausencia de protección y garantía de los derechos de los consumidores se desarrolló en tres aspectos: por la jurisprudencia expedida por las altas cortes, por la creación de asociaciones de consumidores y por la normatividad dictada en materia de consumo.

En primer lugar, la jurisprudencia intentó llenar los vacíos normativos existentes con el objeto de brindar un marco de protección a los consumidores frente al abuso constantes de los productores y distribuidores de bienes y servicios. El avance jurisprudencial más significativo estuvo relacionado con el principio de relatividad de los contratos, que impedía que los efectos de la relación contractual se extendieran a terceras personas diferentes de las partes contratantes. Al ampliarse las cadenas productivas y de comercialización de los productos, el consumidor quedó en una situación de indefensión porque al no tener un vínculo contractual directo con el productor del bien, no podía reclamarle por los defectos que éste pudiera llegar a

---

<sup>6</sup>TRUMPY, Thomas. Op cit. Pág. 321.

presentar. Ante esta situación, la jurisprudencia le permitió al consumidor vincular al fabricante del bien así no tuvieran una relación contractual directa, en aquellos eventos en que el bien le causara daños y estos daños fueran producidos por la actuación negligente del productor. En este sentido son relevantes los siguientes fallos:

- Estados Unidos de Norteamérica. Caso *MacPherson vs. Buick Motor Co.* 1961. “La Corte de Apelación del Estado de Nueva York condenó a la Buick a responder a Donald MacPherson por los daños que sufrió por cuenta de un accidente que sufrió en un carro fabricado por dicha compañía y comprado en un concesionario independiente. El accidente lo ocasionó una llanta que se desprendió debido al mal estado en que se encontraba la madera con que había sido construida. A pesar de no existir relación entre el comprador y la empresa, y de que ésta compró la llanta a una empresa conocida y confiable, se consideró que la Buick tenía un deber de cuidado y vigilancia respecto del consumidor final (*MacPherson vs. Buick Motor Co.*, 217 N.Y. 382, 111 N.E. 1050 (1916))”<sup>7</sup>
- Inglaterra. Caso *Donoghue vs. Stevenson* 1932. “La Cámara de Lores condenó a un fabricante de cerveza a responder por el daño que había sufrido una persona (*Donoghue*) al tomar una de las cervezas de su producción. La bebida fue comprada en una tienda por un amigo, quien se la regaló. El recipiente opaco no le permitió inspeccionar su contenido, por lo que sólo después de haberla probado y servido en un vaso, se dio cuenta que en su interior se encontraba un pedazo de culebra en descomposición.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 973 del 13 de Noviembre de 2002. MP. Alvaro Tafur Galvis. Salvamento de voto del Magistrado Manuel José Cepeda.



*La Cámara consideró que un productor de bienes que vende los productos de tal forma que su intención era que llegaran hasta un consumidor final de la misma manera en que estos salieron de sus manos, sin que exista la posibilidad de que un intermediario los examine, y que la ausencia de un cuidado razonable en la preparación o empaque (almacenamiento) de los productos traerá como resultado un daño para la vida o los bienes del consumidor, debe tener un cuidado razonable y el consumidor puede exigir que así sea. (Mac Alister Donoghue vs. Stevenson, 1 A.C. 562 (1932)).<sup>8</sup>*

- Francia. *“La Sala de Casación Civil de la Corte de Casación Francesa, en sentencia del 5 de enero de 1956, condenó a la sociedad de Oxígeno Líquido a resarcir los daños sufridos por dos personas (un empleado del destinatario y el chofer del camión distribuidor) al explotar unas botellas de oxígeno comprimido, mientras eran alistadas para ser repartidas. La Corte consideró que el productor había incumplido su obligación de guardián de la cosa, pese a no tenerla materialmente. (Civ. Cass., 2, 5 janvier 1956)<sup>9</sup>*

En segundo lugar, los consumidores de bienes y servicios se unieron e impulsaron la creación y fortalecimiento de movimientos asociativos no gubernamentales de defensa de sus derechos. Estos grupos empiezan a reclamar la igualdad en las relaciones de consumo y la promulgación de normas que protejan a los consumidores. Dentro de las asociaciones de consumidores las más influyentes fueron: en Francia, La Unión Federal de Consumidores, 1951; En Alemania Federal, La Asociación de Consumidores de 1953; En Holanda, La Asociación de

---

<sup>8</sup> Sentencia C- 973 del 13 de Noviembre de 2002. Op. Cit. Pág 16

<sup>9</sup> Ibíd. Pág 16

Consumidores de 1954; En Gran Bretaña, La Asociación de Consumidores de 1957.<sup>10</sup>

En tercer lugar, se dictaron normas relacionadas con la protección y defensa de los derechos de los consumidores. Dentro de las cuales se destacan:

- Estados Unidos de América. El 26 de septiembre de 1914, con la creación de la Comisión Federal del Comercio (Federal Trade Commission-FTC), se regularon las prácticas de mercado, entre las cuales se encuentran todas aquellas conductas desleales, peligrosas o perjudiciales para los consumidores. Adicionalmente, el polémico discurso del Presidente J.F. Kennedy ante el Congreso de los Estados Unidos de América, el 15 de Marzo de 1962, definió los derechos fundamentales de los consumidores (derecho a la seguridad, derecho a estar informados, derecho a elegir y derecho a ser oídos), planteó la necesidad de acoplar las políticas gubernamentales y la legislación existente a una protección más óptima del consumidor y lanzó como programa el “*Consumer Advisory Council*” o Consejo Consultivo del Consumidor.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>[http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/1995/10/10\\_la\\_proteccion\\_del\\_consumidor.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/1995/10/10_la_proteccion_del_consumidor.pdf)

<sup>11</sup> Este programa tiene como finalidad principal la representación de los intereses de los consumidores de bienes y servicios ante las diferentes comisiones. En este sentido se puede consultar: [http://www.puc.state.pa.us/general/consumer\\_ed/cac\\_geninfo.aspx](http://www.puc.state.pa.us/general/consumer_ed/cac_geninfo.aspx)

- Inglaterra, *Ley de Servicios Postales de 1961*. Primera norma en el mundo que se expide sobre la materia, en la que la falla en la entrega de la correspondencia generaba una indemnización a favor del usuario.
- Unión Europea. El tratado de Roma de 1957, incluyó en su articulado algunas cláusulas que buscaban mejorar la situación jurídica de los consumidores. Sin embargo los cuerpos normativos más relevantes de protección al consumidor fueron la Carta Europea de Protección a los Consumidores de mayo de 1973, el programa preliminar de protección e información a los consumidores de 1975 (Resolución del 14 de abril de 1975) y el Segundo Programa aprobado por la Resolución del 19 de mayo de 1981.
- Francia. La Ley No 1193 de 1973, mejor conocida como la Ley Francesa de defensa de los consumidores.
- España, el artículo 51 de la Constitución de 1978, consagró como principio rector de la política social y económica, la protección a los consumidores o usuarios y fue desarrollado legislativamente mediante la Ley General para la Defensa de los Consumidores o Usuarios expedida el 19 de julio de 1984.
- México, el 18 de diciembre de 1975, expidió La Ley Federal de Protección al Consumidor. Ley que fue derogada por la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor del 24 de diciembre de 1992.

- Colombia. Decreto 3466 de 1982. “Estatuto para la Defensa del Consumidor”
- Naciones Unidas. Resolución 39/248 de 1985. Establece las directrices de la Protección al Consumidor y sus siete derechos básicos (Derecho a la información, derecho a elegir, derecho a no ser discriminado, derecho a la protección, derecho a la educación, derecho a la seguridad y calidad y derecho a la compensación). Adicionalmente, señala que todos los países deben tener en cuenta los derechos al consumidor, en especial aquellos que se encuentran en vía de desarrollo.
- Brasil. En 1985 se expidió la primera Ley del Consumidor. En 1997 se expidió el Código del Consumidor y del Usuario, que organizó el Sistema Nacional de Defensa del Consumidor y estableció las normas generales de aplicación de las sanciones administrativas prevista en la Ley No. 8.078 del 11 de septiembre de 1990.
- Argentina. El Congreso expide la *Ley Nacional 24.240 de Defensa del Consumidor*, el 22 de septiembre de 1993. Esta Ley se compone de tres títulos fundamentales. El título I, establece las normas de protección y defensa de los consumidores; el título II, está referido a autoridades, procedimientos y sanciones; y el título III, consigna las disposiciones finales.

En el contexto colombiano, es necesario dividir el desarrollo normativo del derecho del consumo en tres etapas.

a. Primera Etapa: En esta etapa no existía una normatividad especial que protegiera los derechos de los consumidores. Sin embargo, existían algunas normas dispersas que le brindaban cierta protección. Dentro de estas normas, se destacan:

- Decreto 2416 de 1971. Contempló normas técnicas de calidad.
- Ley 9 de 1979 denominada Código Sanitario Nacional. Incorporó medidas para la protección del medio ambiente, normas de calidad sobre suministro de agua, artículos de uso doméstico necesarios, alimentos, bebidas, medicamentos, cosméticos y similares.
- Código Penal de 1980. Estableció una serie de delitos que afectan al consumidor, entre los cuales se destacan: el acaparamiento, la especulación, la alteración y modificación de calidad, cantidad, peso o medida, la utilización fraudulenta de nombre, enseña, marca, rotulo, dibujo, etiqueta, patente o modelo industrial, comercial o agropecuario protegido legalmente, el uso ilegítimo de patentes y la violación de reserva industrial.

b. Segunda etapa: Esta etapa es muy importante para el desarrollo del derecho del consumo en Colombia, porque se empieza a desarrollar el régimen específico de protección al consumidor. Se dicta la norma habilitante que permite expedir el

“Estatuto del Consumidor”, que sigue vigente en la actualidad. En esta etapa se destacan las siguientes normas:

- Ley 73 de 1981. Determinó la intervención del Estado para la distribución de bienes y servicios para la defensa del consumidor y confirió facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para expedir el Estatuto del Consumidor.
- Decreto 3466 de 1982 “Estatuto para la Defensa del Consumidor“. Contiene normas relativas a idoneidad, calidad, garantías, marcas, leyendas, propagandas y fijación pública de precios de bienes y servicios. Adicionalmente, regula la responsabilidad de expendedores, productores y proveedores. Este decreto se encuentra vigente y regula la protección al consumidor de manera general.
- Decretos 1441 y 3467 de 1982, regularon la organización, reconocimiento y régimen de control y vigilancia de las ligas y asociaciones de consumidores.
- Decreto 3468 de 1982, organiza el Consejo Nacional de Protección al Consumidor.
- Decreto 2876 de 1984 y Decreto 863 de 1988, dictan normas sobre control y fijación de precios.

- Decreto 1009 de 1988, crea y organiza los Consejos Departamentales y el Consejo Distrital de Protección al Consumidor.<sup>12</sup>

b. Tercera etapa. Con la expedición de la Constitución Política, se elevaron a rango constitucional los derechos del consumidor como derechos colectivos.

La presente Constitución, en su artículo 78 consagró lo siguiente: *“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 comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuario en el estudio de las disposiciones que les concierne. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”*.

Adicional a los preceptos constitucionales, en esta etapa no se han dictado normas generales de protección al consumidor. Se han dictado disposiciones dispersas que intentan regular el consumo en sectores determinados de la economía y que otorgan facultades especiales a algunas entidades gubernamentales.

---

<sup>12</sup> IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. POLITICA Y DERECHO DEL CONSUMO. Artículo: Los *Derechos de los Consumidores y Usuarios, Fundamentos Constitucionales y Desarrollo Legal*. Bibliotheca Millennio. Colección Derecho Económico y de los Negocios. ED. El Navegante Editores. Bogotá-Colombia 1998, primera edición. Págs.82 a 86.

En este punto, es importante establecer que la fase inicial del derecho del consumo se caracterizó por estar conformado por normas de carácter general que regulaban todas las relaciones de consumo, sin tener en cuenta las necesidades específicas, que algunos sectores económicos requerían para una adecuada protección al consumidor. En este caso particular se encuentra el consumidor financiero, quien requiere una protección específica por parte del Estado, que se deriva de la importancia de la actividad desempeñada por las entidades financieras sumada a la posición especial que éstas ocupan en la relación de consumo.

*“La actividad de las entidades prestadoras de servicios financieros se centra principalmente en la provisión de recursos financieros a la economía, mediante la canalización de los excedentes de las unidades superavitarias a las deficitarias en condiciones de eficiencia y seguridad adecuadas, permitiendo la movilización del ahorro y la asignación del crédito para el financiamiento del capital de trabajo y los proyectos de inversión en el sector real, además de limitar, valorar e intercambiar los riesgos resultantes de estas actividades”<sup>13</sup>.* Este manejo de los recursos del público y los riesgos inherentes a la actividad financiera, hacen necesaria una mayor intervención por parte del Estado. Por ende, la actividad financiera se desarrolla bajo unos parámetros específicos que hacen que la relación proveedor-consumidor esté sujeta a una regulación especial. Los servicios financieros sólo pueden ser prestados por aquellas entidades que tengan una autorización previa del Estado, de tal manera que el consumidor no puede adquirir estos servicios libremente en el mercado sino que su poder de elección se encuentra limitado. Esta

---

<sup>13</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Cátedra de Derecho Bancario Colombiano. Ed. Legis. Primera edición. 2000. Pág. 67



situación coloca a las entidades financieras en una posición de dominio contractual, que en cierta medida les permite determinar las condiciones bajo las cuales se va a desarrollar la relación de consumo. Adicionalmente, los servicios financieros son servicios de gran demanda en el mercado, que por la magnitud de relaciones contractuales que generan hacen necesaria la adopción de contratos tipo. Esta clase de contratos impiden la discusión de los términos bajo los cuales se va a desarrollar la relación contractual y coloca a los usuarios en un escenario particular, en el que sólo pueden decidir si se adhieren o no a las estipulaciones contractuales fijadas previamente por las entidades financieras. Este desequilibrio contractual facilita la adopción y práctica de políticas abusivas que vulneran los derechos de los usuarios y las normas generales de protección al consumidor no han sido suficientes para regular la situación especial de indefensión en la que se encuentra el consumidor financiero.

Frente a la ausencia de protección específica, las sociedades han empezado a encaminar sus esfuerzos en el desarrollo de alternativas legislativas que les permitan proteger y garantizar los derechos de los consumidores de servicios financieros, buscando detener, contrarrestar y evitar los abusos por parte de las entidades prestadoras de estos servicios. Colombia no es ajena a esta tendencia. Ha encaminado parte de sus esfuerzos en el desarrollo de mecanismos, normas e instituciones que permitan una adecuada protección al consumidor de servicios financiero.

El objetivo principal de esta tesis es mostrar la situación actual de la protección al consumidor financiero en el ordenamiento jurídico colombiano. Está compuesta por dos títulos. En el primer título se hace un estudio de derecho comparado enfocado principalmente en el marco legal vigente de la protección al consumidor financiero

en la Unión Europea y en el derecho latinoamericano. En el segundo título, se desarrolla la protección al usuario de los servicios financieros en Colombia. El estudio se centra en la normatividad vigente en relación con la protección a los usuarios financieros, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en la doctrina de la Superintendencia Financiera.

## 1. TÍTULO I

### PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN EL DERECHO COMPARADO

Los Estados han empezado a tomar conciencia sobre la necesidad de incorporar en sus ordenamientos jurídicos normas especiales de protección y defensa de los derechos de los usuarios de los servicios financieros. Sin embargo, esta evolución del derecho del consumo no ha sido uniforme. Algunos Estados han expedido normas especiales de protección a los consumidores financieros o incluido en la normatividad vigente en materia de protección al consumidor o en las normas que regulan la actividad financiera capítulos o artículos relacionados con la protección a los usuarios financieros. Lamentablemente, otros Estados han dejado la protección de los derechos de los consumidores financieros a la deriva.

En este título se muestran los avances legislativos de la protección al consumidor financiero en el derecho comunitario europeo y en América Latina. El título se divide en tres capítulos. En el primero, se hace un estudio detallado de la Declaración Universal de los Derechos de los Usuarios de los Servicios Financieros y Bancarios del año 2005, que busca que las normas que se dicten sobre la materia, en cualquier país del mundo, estén soportadas sobre unos principios básicos generales, que armonicen los sistemas de protección de los consumidores de servicios financieros adoptados por los diferentes Estados. En el segundo capítulo, se revisan las directivas, reglamentos y recomendaciones que la Unión Europea ha expedido en materia de consumo financiero. En el tercer capítulo, se estudia la

normatividad vigente en Latinoamérica, enfocándonos únicamente en países como México, Perú, Panamá, El Salvador, Chile, Argentina y Venezuela, que han implementado en sus legislaciones, normas relacionadas con la protección a los usuarios de los servicios financieros, que resultan relevantes para el estudio de la evolución de esta rama específica del derecho del consumo.

## 1.1. CAPÍTULO I

### DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS BANCARIOS Y FINANCIEROS

La Declaración Universal de los Derechos de los Usuarios de los Servicios Bancarios y Financieros, fue adoptada en Salamanca, España, el 29 y 30 de septiembre del 2005. El documento fue suscrito por las organizaciones de Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile, Colombia<sup>14</sup>, Costa Rica, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, México, Perú, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, que cuentan con representación en AUSBANC INTERNACIONAL.

*La Declaración Universal es un “documento que recoge los derechos básicos y fundamentales que todos los usuarios de servicios bancarios y financieros deberían tener en cualquier país del Mundo. Es un documento en cuya elaboración han participado importantes especialistas en Derecho Constitucional, con la colaboración y aportaciones no sólo de los servicios jurídicos de AUSBANC CONSUMO, sino también de un buen número de servicios jurídicos de asociaciones*

---

<sup>14</sup> En el caso colombiano, la declaración fue firmada por Leonel Leal Cardozo, Decano de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle; Ariel Armel, Presidente de la Confederación Colombiana de Consumidores y Ninfa Andrade, presidenta de Proserco. <http://sintesis.univalle.edu.co/2006/enero/ausbanc.html>

*y organismos públicos de defensa del consumidor integrados con nosotros en AUSBANC INTERNACIONAL*”<sup>15</sup>.

Este documento tiene vocación universal, y con él se pretende armonizar los principios que deben guiar la protección de los derechos e intereses de los usuarios de los servicios prestados por las instituciones financieras. Estos principios *“están fundamentados en la necesidad del reconocimiento del derecho que tienen los consumidores de acceder a los servicios bancarios y financieros, esenciales en la vida ciudadana, con las suficientes garantías jurídicas en un marco de sana competencia, precios justos y servicios apropiados. El propósito de la declaración radica en equilibrar la asimetría informativa y económica que normalmente debe existir entre las corporaciones financieras y los consumidores”*<sup>16</sup>

La Declaración Universal de los Derechos de los Usuarios de los Servicios Bancarios y Financieros, está compuesta por 54 artículos organizados en 2 títulos.

El título primero se encuentra dividido en tres capítulos, y consagra los principios generales que deben guiar la prestación de los servicios financieros. La actividad financiera se debe desarrollar bajo el principio de la autonomía de la voluntad con sus respectivas limitaciones. Las instituciones financieras deben actuar dentro de un marco de lealtad competitiva y libertad empresarial, evitando los actos contrarios a la buena fe. Por su parte, los consumidores de servicios financieros tienen la facultad de escoger libremente la entidad con la que quieren negociar, el derecho a

---

<sup>15</sup> <http://www.ausbancinternacional.org/jornadas/AusbancInternacionalIV/QueEsLaDeclaracion.htm>

<sup>16</sup> <http://sintesis.univalle.edu.co/2006/enero/ausbanc.html>

no ser discriminados y a la mejora de sus condiciones cuando las circunstancias así lo permitan. Adicionalmente, las autoridades públicas deben tener en cuenta los derechos de los usuarios de servicios financieros al regular la actividad financiera y deben mantener una relación coordinada y cordial con las asociaciones de consumidores. Novedosamente en este título, se establece la necesidad de crear un Código Financiero Internacional que permita seguridad jurídica a los usuarios de servicios financieros cuando las operaciones realizadas trasciendan la esfera nacional.

El título segundo, hace referencia a los derechos de los consumidores financieros. Este título, está dividido en 5 capítulos, de la siguiente manera:

- El capítulo primero contiene todo lo referente a la contratación de los servicios financieros. En él, se regula la fase pre-contractual, la celebración, la ejecución, la interpretación y la prueba del contrato.
- En el capítulo segundo se establece el derecho de los usuarios a la información, la cual debe ser clara, completa, relevante y oportuna y puede referirse a los productos o servicios ofrecidos o adquiridos, a las tasas de interés, a la depreciación o valorización de la moneda o a la tasa de cambio. La información debe suministrarse antes, durante y después de terminado el contrato. Adicionalmente se proscribe el uso de publicidad engañosa.

- En el capítulo tercero se regula la protección de los datos personales de los usuarios, con el fin de proteger la dignidad y la honra de los mismos. En virtud de lo anterior, se establece que el uso de la información personal que las entidades financieras obtengan de sus clientes para la prestación de los servicios, requiere la autorización de éstos, salvo en aquellos casos que la ley lo permita o lo imponga como obligación. La declaración permite a los usuarios tener acceso a su información personal y a rectificarla cuando contenga errores. Igualmente, impone la carga a las entidades financieras de adoptar medidas para proteger la información personal de sus clientes que se encuentre en medios electrónicos.
- El capítulo cuarto contiene los derechos económicos de los Usuarios de los servicios financieros. En este capítulo se consagra y garantiza el derecho de toda persona al ahorro, al manejo de éste de acuerdo con sus necesidades y al retorno del mismo. Igualmente se consagra el derecho al crédito cuando se cumplan las condiciones legales y de solvencia requeridas. Adicionalmente se establece que la propiedad sobre los fondos solo podrá ser limitada en virtud de una disposición de carácter legal.
- Por último, el capítulo quinto regula lo referente a la defensa de los derechos de los Usuarios. Se permite a los usuarios entablar quejas ante las entidades competentes de manera conjunta o individual, cuando sus derechos estén siendo vulnerados por la actuación de las instituciones prestadoras de los servicios financieros. Cuando la actuación de la entidad financiera genere un daño moral o patrimonial al usuario, éste tendrá derecho a la respectiva indemnización de perjuicios. La decisión impone a



los Estado la obligación de tener un ente de vigilancia y control de las entidades financieras y la de permitir la asociación de los consumidores de productos financieros. Finalmente, se propone la conformación de una Agencia Internacional de Protección de los derechos e intereses de los Usuarios de Servicios Financieros y la creación de un observatorio de servicios financieros.

## 1.2. CAPÍTULO II

### PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea (UE) reconocida a nivel internacional como una asociación económica y política<sup>17</sup>, en la que se permite la libre circulación de los diferentes factores económicos y el respeto de las cuatro grandes libertades (libertad de circulación de mercancías, libertad de circulación de servicios, libertad de circulación de capitales y libertad de circulación de personas) incorpora dentro de su estructura una serie de principios mínimos y comunes que deben guiar y armonizar la normatividad vigente en sus 27 países miembros<sup>18</sup>. La creación de un mercado único común al interior de la UE trae como consecuencia la necesidad de adecuar los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros a una legislación comunitaria, la cual debe establecer un marco de acción general que brinde a los consumidores un mismo nivel de protección en las transacciones que realizan continuamente en el mercado europeo.

El Tratado Constitutivo de la Unión Europea del 25 de marzo de 1957, establece en su artículo 153 que *“Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la*

---

<sup>17</sup> [http://europa.eu/abc/panorama/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/panorama/index_es.htm)

<sup>18</sup> Estados Miembros de la Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

*salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses (...)*". Dando cumplimiento a este precepto, el Parlamento Europeo que representa los intereses de los ciudadanos, el Consejo de la Unión Europea que representa los intereses de los Estados miembros y la Comisión Europea que representa y personifica el interés general de la Unión, han adoptado un sistema integral de protección al consumidor que cubre todas las áreas del consumo, de tal forma que los preceptos generales de protección al consumidor se complementan con regulaciones específicamente diseñadas para cubrir las necesidades especiales de protección que requieren ciertos consumidores de acuerdo con el tipo de bien o servicio que adquieren en el mercado, como es el caso de los consumidores de servicios financieros. Por ende, la protección al consumidor financiero no se debe mirar como un orden jurídico independiente sino que se debe analizar en conjunto con las normas generales que regulan la protección a los consumidores.

En general, la protección al consumidor en la UE se soporta en tres grandes ejes. En la información, en la seguridad y en la defensa de los intereses económicos y jurídicos de los consumidores.

### 1.2.1. INFORMACIÓN.

La información que se brinda a los consumidores en el mercado europeo es de vital importancia porque les permite elegir entre la gran variedad de bienes y servicios

ofrecidos y les da confianza en sus transacciones comerciales. Por tal razón, al interior de la UE se ha creado un conjunto de instrumentos y redes de información que le permite a los consumidores obtener una información fiable y resolver las dudas que puedan surgir en sus relaciones de consumo. Dentro de las redes de información existentes al interior de la UE se destaca la Red de Centros Europeos de los Consumidores (RED CEC) que tiene como objetivos principales:

- *“facilitar información a fin de que los consumidores puedan comprar bienes y servicios en el mercado interior con pleno conocimiento de sus derechos y deberes;*
- *responder a la petición directa de información por parte de los consumidores o de otras partes;*
- *ayudar y apoyar a los consumidores en sus contactos con el comerciante con motivo de una denuncia;*
- *si fuera necesario, ayudar a los consumidores con motivo de un litigio”<sup>19</sup>.*

Adicionalmente, al interior de la comunidad europea se prohíbe la publicidad engañosa por acción y por omisión en cualquier oferta de bienes y servicios, incluidos los servicios financieros y se regula la publicidad comparativa. Todo lo referente a la publicidad engañosa y a la publicidad comparativa se encuentra regulado por la Directiva 2006/114/CE expedida por el Parlamento Europeo y por el Consejo de la Unión Europea el 12 de diciembre de 2006, que deroga y codifica la Directiva 84/450/CEE expedida por el Consejo de las Comunidades Europeas el 10 de septiembre de 1984 y sus respectivas modificaciones. En esta directiva se define la publicidad engañosa como *“toda publicidad que, de una manera cualquiera,*

---

<sup>19</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l32048.htm>

*incluida su presentación, induce a error o puede inducir a error a las personas a las que se dirige o afecta y que, debido a su carácter engañoso, puede afectar su comportamiento económico o que, por estas razones, perjudica o es capaz de perjudicar a un competidor*<sup>20</sup> y la publicidad comparativa como aquella “*publicidad que alude explícitamente o implícitamente a un competidor o a los bienes o servicios ofrecidos por un competidor*”<sup>21</sup>. La Directiva determina en qué casos la publicidad se puede considerar engañosa y en qué caso se permite el uso de la publicidad comparativa y con el fin de garantizar una efectiva protección y defensa de los derechos de los consumidores, además establece que los Estados miembros deben incorporar en sus ordenamientos mecanismos que permitan la sanción administrativa y judicial cuando la publicidad no cumpla con los requisitos mínimos exigidos por la norma comunitaria.

### 1.2.2. SEGURIDAD.

Al interior de la Unión Europea se han establecido unas normas mínimas de seguridad aplicables a los bienes y servicios ofrecidos en el mercado europeo que se combinan con instrumentos de control y sistemas de alerta que permiten el análisis y prevención de riesgos y la corrección de las situaciones de peligro.<sup>22</sup>

En materia de protección al consumidor financiero, la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea del 28 de mayo de 2001, establece una serie de medidas

---

<sup>20</sup> UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2006/114/CE del 12 de Diciembre de 2006. Art. 2, literal b.

<sup>21</sup> *Ibíd.* Art. 2, literal c

<sup>22</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s16200.htm>

destinadas a la lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo. La Decisión marco impone a los Estados miembros la obligación de sancionar penalmente el fraude con cualquier medio de pago distinto del efectivo, mediante la imposición de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas. Con este fin, el Consejo de la Unión Europea determina un listado de comportamientos que los Estados de la Unión deben considerar como delictivos, establece mecanismos de cooperación entre las autoridades públicas, las entidades financieras y el sector privado y define los criterios para determinar la competencia jurisdiccional, en los cuales se debe tener en cuenta el territorio donde se comete la conducta, la nacionalidad si el Estado miembro reconoce la competencia extraterritorial y en el caso de personas jurídicas es importante determinar si su sede principal se encuentra o no en un Estado miembro de la UE. Lo dispuesto en la Decisión marco se complementa con el “Nuevo Plan de Acción de la UE para la Prevención del Fraude de los Medios de Pago Distintos del Efectivo (2004-2007)”<sup>23</sup>. Con esta comunicación la Comisión Europea pretende mejorar el sistema de prevención del fraude y reforzar la cooperación entre los diferentes organismos intervinientes. En este sentido, la Comisión considera necesario capacitar a las autoridades competentes, crear un grupo de expertos en prevención del fraude, organizar el sistema de transmisión de datos a nivel europeo armonizando la legislación nacional con la legislación comunitaria en materia de protección de datos personales, reforzar la seguridad en los sistemas de pago e involucrar a los ciudadanos en las medidas adoptadas y por último, establece que es necesario tener en cuenta las evoluciones técnicas para ir actualizando las medidas de seguridad adoptadas.

---

<sup>23</sup> UNIÓN EUROPEA. Comisión Europea. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Banco Central Europeo y a Europol: Un nuevo plan de acción de la EU (2004-2007) para la prevención del fraude de los medios de pago distintos del efectivo. COM (2004) 679.

### 1.2.3. PROTECCIÓN DE LOS INTERESES JURÍDICOS Y ECONÓMICO DE LOS CONSUMIDORES.

#### 1.2.3.1. Solución de Controversias.

Buscando la defensa y garantía de los derechos de los consumidores, la UE ha intentado unificar los ordenamientos jurídicos de los países miembros, con el fin de crear un sistema integral y armónico que les permita a los consumidores acceder a un mismo nivel de protección. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe garantizar el cumplimiento de la ley y que la legislación vigente en la UE se aplique e interprete de la misma manera en cualquier país miembro. Por ende, el Tribunal de Justicia tiene la facultad de resolver los conflictos legales que se presenten entre Estados miembros, instituciones de la UE, empresas y particulares. Los casos más comunes resueltos por el Tribunal de Justicia están relacionados con cuestiones prejudiciales para resolver dudas de los tribunales nacionales de los países miembros sobre la interpretación o validez de una norma de la UE, recursos por incumplimiento si se cree por la Comisión Europea o por un Estado miembro que otro Estado no está cumpliendo con sus obligaciones de acuerdo con lo establecido por la normatividad comunitaria, recursos de anulación en aquellos casos en que las normas de la UE resulten ilegales, recursos por omisión cuando las instituciones de la UE no tomen las decisiones que le corresponde dentro del término establecido y recursos para la reparación de los daños cuando las personas o empresas que presten sus servicios en la UE<sup>24</sup>. Ante la gran magnitud de casos que se presentan ante el Tribunal de Justicia y con el objeto de brindar una mayor protección legal a los ciudadanos, la actuación de esta

---

<sup>24</sup> [http://europa.eu/institutions/inst/justice/index\\_es.htm](http://europa.eu/institutions/inst/justice/index_es.htm)

entidad es apoyada por el Tribunal de Primera Instancia que sólo tiene competencia para pronunciarse sobre determinados asuntos.<sup>25</sup>

En el ámbito Nacional y para dar cumplimiento al “*Derecho a la Indemnización y Resolución de Litigios*” consagrado por la UE a favor de los consumidores de toda clase de bienes y servicios, incluidos los servicios financieros, se permite a los Estados miembros el fomento de la solución de los conflictos por mutuo acuerdo entre las partes intervinientes, el uso de mecanismo alternativos de solución de controversias y la solución de litigios mediante procedimientos judiciales o administrativos. En el caso de la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo, los Estados miembros pueden incorporar mecanismo como la mediación, la conciliación y el arbitraje y los órganos competentes de cada Estado deben respetar unos principios mínimos que deben estar acorde con la Recomendación 98/257/CE de la Comisión Europea, del 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo. Estos principios son: principio de independencia,

---

<sup>25</sup> El Tribunal de Primera Instancia es competente para conocer los recursos directos interpuestos por personas físicas o jurídicas y dirigidos contra los actos de las Instituciones comunitarias o contra la inacción de dichas Instituciones, los recursos formulados por los Estados miembros contra la Comisión, los recursos formulados por los Estados miembros contra el Consejo en relación con los actos adoptados por éste en el ámbito de las ayudas de Estado; las medidas de defensa comercial y los actos por los que ejerce competencias de ejecución; los recursos dirigidos a obtener la reparación de los daños causados por las Instituciones comunitarias o sus agentes; los recursos basados en contratos celebrados por las Comunidades que prevean expresamente la competencia del Tribunal de Primera Instancia; los recursos en materia de marca comunitaria; los recursos de casación, limitados a las cuestiones de Derecho, que se interpongan contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de la Función Pública. Las decisiones del Tribunal de justicia pueden ser objeto de un recurso de casación limitado a derecho ante el Tribunal de Justicia. En este sentido se puede consultar: [http://curia.europa.eu/es/instit/presentationfr/index\\_tpi.htm](http://curia.europa.eu/es/instit/presentationfr/index_tpi.htm).



principio de transparencias, principio de eficacia, principio de legalidad, principio de contradicción, principio de libertad y principio de representación.

Por su parte, dentro de la solución judicial o administrativa de controversias en materia de consumo, la UE contempla como mecanismo idóneo para garantizar los derechos de los consumidores las acciones de cesación. Estas acciones tiene como finalidad *“a) ordenar, con toda la debida diligencia, en su caso mediante procedimiento de urgencia, la cesación o prohibición de toda infracción; b) adoptar, en su caso, medidas como la publicación, total o parcial, y en la forma en que se estime conveniente, o que se publique una declaración rectificativa con vistas a suprimir los efectos duraderos derivados de la infracción; c) En la medida en que el ordenamiento jurídico del Estado miembro interesado lo permita, condenar a la parte demandada perdedora a abonar al Tesoro público o al beneficiario designado por la legislación nacional, o en virtud de la misma, en caso de inejecución de la resolución en el plazo establecido por las autoridades judiciales o administrativas, una cantidad fija por cada día de retraso o cualquier otra cantidad prevista en la legislación nacional, al objeto de garantizar el cumplimiento de las resoluciones”*.<sup>26</sup>

Es facultad de los Estados miembros la designación del juez o autoridad competente para conocer de las acciones de cesación. Adicionalmente, se permite que los Estados miembros contemplen procedimientos especiales para la indemnización de perjuicios, de acuerdo con sus normas de derecho privado que se encuentren vigentes y que no contraríen los preceptos comunitarios.

---

<sup>26</sup> UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 98/27/CE del 19 de Mayo de 1998. Art. 2.

Por otra parte, se contempla la cooperación entre los Estados miembros para la protección de los consumidores, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento No. 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea expedido el 27 de octubre de 2004. Este reglamento se aplica únicamente a las infracciones intracomunitarias a la legislación en materia de protección a los consumidores. En él, se establece la asistencia mutua entre los Estados miembros de la Unión, que se desarrollará mediante el intercambio de información y la coordinación de actividades de vigilancia del mercado y de aplicación de la legislación. Los Estados miembros están en la obligación de informar cualquier infracción a las normas de protección al consumidor en el mercado único europeo. Para tal fin, deben contar con autoridades competentes y con una oficina de enlace que permita la aplicación del reglamento. Igualmente, se establece la necesidad de informar todas las actividades nacionales que puedan tener repercusiones comunitarias.

#### 1.2.3.2. Contratos y Prácticas Comerciales Desleales.

La legislación de la UE regula de manera específica y por su relación con los consumidores los contratos a distancia, los contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales, la venta y garantía de los bienes de consumo, la adquisición de un derecho de utilización de un inmueble de tiempo compartido y las cláusulas abusivas. Por su parte, respecto de las prácticas desleales, la UE prohíbe todas aquellas actuaciones de los proveedores de bienes y servicios en

relación con los consumidores, que puedan resultar engañosas o agresivas, y adicionalmente prohíbe las ventas forzadas o atadas<sup>27</sup>.

Es importante establecer que en relación con la protección de los derechos de los consumidores financieros, al interior de la Unión Europea se regulan los contratos a distancia en materia de servicios financieros. La Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y por la que se modifican la Directiva 90/619/CEE del Consejo y las Directivas 97/7/CE y 98/27/CE establece una serie de principios y derechos que buscan dar mayor protección al consumidor en el momento de negociar y celebrar contratos con proveedores de servicios financieros establecidos en otros Estados miembros. Esta directiva se aplica exclusivamente a los servicios financieros al por menor, dentro de los cuales se encuentran los servicios bancarios, de seguros, de pago y de inversión, incluidos los fondos de pensiones, que sean negociados a distancia, por cualquier medio, sin que exista una presencia física simultánea de las partes.<sup>28</sup> La directiva consagra a favor de los consumidores financieros el derecho de reflexión, que le permite al usuario estudiar el proyecto de contrato previamente remitido por la entidad financiera que contiene todas las condiciones bajo las cuales se va a desarrollar la relación contractual, por un período no menor a 14 días, a menos que las partes acuerden lo contrario; el derecho de rescisión, que le permitirá rescindir del contrato cuando haya firmado el mismo sin poder ejercer el derecho de reflexión o cuando haya sido incitado de manera desleal a celebrar el contrato; el derecho de reembolso, cuando el servicio contratado no esté disponible al momento de la ejecución del contrato; el derecho a la anulación del pago cuando el consumidor

---

<sup>27</sup> UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2005/29/CE del 11 de Mayo de 2005.

<sup>28</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l32035.htm>

haya sido víctima de la utilización fraudulenta de su tarjeta de crédito; y el derecho a la protección en caso de suministro no solicitado, en virtud del cual el consumidor debe aceptar expresamente un nuevo servicio y el silencio no se toma como una aceptación tácita<sup>29</sup>. Con el fin de hacer efectiva la protección de los derechos de los usuarios financieros, los Estados miembros debe establecer los mecanismos, procedimientos y sanciones que permitan cumplir y hacer efectiva la presente directiva.

#### 1.2.3.3. Comercio Electrónico.

La Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, expedida el 8 de junio del año 2000 regula todo lo referente al comercio electrónico en el mercado interior europeo, reforzando la seguridad jurídica del comercio electrónico con el fin de aumentar la confianza de los usuarios. Esta directiva se aplica a todos los servicios de información “en línea” y en consecuencia, también a los servicios financieros prestados en línea. Es una directiva que favorece las libertades de mercado que orientan las prácticas comerciales en la UE y que evita una regulación excesiva en la materia. Establece que sólo en casos excepcionales los Estados miembros pueden exigir una autorización previa para la prestación de servicios en línea. Sin embargo, exige a los Estados velar por la transparencia en la prestación de este tipo de servicios. Regula las comunicaciones comerciales, el spamming, prohíbe las restricciones en el uso de contratos en línea, limita la responsabilidad de los intermediarios y establece las excepciones a la aplicación de la directiva, la cuales están

---

<sup>29</sup> La protección en caso de suministro no solicitado se considera una práctica comercial desleal y en la actualidad se encuentra regulado por la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, del 11 de Mayo de 2005.

relacionadas con el tipo de actividad, con el ámbito de aplicación y con casos especiales determinados por los Estados miembros.

En el campo de los servicios financieros, la Comunicación COM (2001) 66 de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea sobre comercio Electrónico y Servicios financieros del 7 de febrero de 2001, clarifica la directiva 2000/31/CE sobre comercio electrónico. En este sentido, aclara que la directiva sólo se aplica a los servicios financieros prestados en línea y no a los servicios financieros prestados sin conexión. En esta comunicación la Comisión Europea define tres ámbitos prioritarios en los que la UE debe trabajar. El primero es la armonización de las normas sobre comercio electrónico con las normas que regulen la actividad financiera. El segundo en reforzar la confianza de los usuarios en los sistemas de los recursos electrónicos y pagos en internet. Y el tercero es el refuerzo de la vigilancia de los Estados miembros sobre el prestador de los servicios financieros en línea.

#### 1.2.3.4. Servicios Financieros.

##### 1.2.3.4.1. Crédito de Consumo.

Al interior de la UE el crédito de consumo se regula por la Directiva 87/102/CE del Consejo de la Comunidad Europea, expedida el 22 de diciembre de 1986<sup>30</sup>, relativa

---

<sup>30</sup> Esta directiva ha sido modificada por las directivas: Directiva 98/88/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea del 1 de marzo de 1990 y Directiva 98/7/CE del Consejo de la Unión Europea del 21 de abril de 1998.

a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito de consumo. La directiva establece que los contratos de crédito suscritos entre las entidades financieras y sus clientes, deben constar por escrito y es deber de las instituciones financieras informar por escrito a sus usuarios, antes de la celebración del contrato, los límites del crédito, el tipo de interés, los gastos y el procedimiento para la rescisión del contrato y adicionalmente, deben informarles sobre los cambios que se produzcan en el interés anual y en los gastos inicialmente pactados, en el momento en que se efectúe la correspondiente modificación. Esta directiva le permite a los consumidores liberarse de las obligaciones contraídas en virtud de un contrato de crédito de consumo antes de la fecha de vencimiento del mismo, teniendo derecho a una reducción equitativa de los costos. En lo referente a la publicidad, obliga a las entidades financieras a incluir el porcentaje anual de cargas financieras cuando se mencione algún elemento relacionado en el costo del crédito. Por su parte, la directiva establece que los Estados miembros deben velar porque las entidades financieras operen con la correspondiente autorización oficial, bajo la estricta vigilancia y control de las autoridades competentes y deben garantizar que las instituciones financieras incorporen dentro de su estructura los organismos necesarios para informar y asesorar a los usuarios y para recibir las quejas que estos tengan respecto de los contratos de crédito. Igualmente, los Estados miembros deben garantizar y defender los derechos de los consumidores. En este sentido, deben velar por el cumplimiento de la normatividad comunitaria y nacional en materia de créditos de consumo y por el respeto de los contratos de crédito por parte de las entidades prestadoras de los servicios financieros, de tal forma que los servicios sean suministrados de acuerdo con los términos contractuales pactados por las partes.

La Comisión Europea ha propuesto al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea que se derogue la Directiva 87/102/CE y sus respectivas modificaciones, con el fin de armonizar la legislación vigente en los Estados miembros<sup>31</sup>. Sin embargo, la directiva en la actualidad sigue vigente. Las modificaciones propuestas por la Comisión Europea se centran en:

- *“Armonización de las normas en materia de consumo de los diferentes Estados miembros y prohibición de que éstos añadan disposiciones a las nuevas normas.*
- *Ampliación del ámbito de aplicación incluyendo la totalidad del crédito al consumo.*
- *Se excluyen una serie de casos, como por ejemplo, el crédito hipotecario y el que supera los 50 000 euros; los contratos de arrendamiento (excepto si estipulan que el título de propiedad va a pasar al arrendatario) y el contrato de arrendamiento financiero.*
- *Derecho del consumidor a retractarse en un plazo de 14 días después de la firma del contrato de crédito, sin justificación ni gastos suplementarios.*
- *Una comparación más fácil entre las ofertas de crédito gracias a la introducción del tipo que expresa el coste del capital («tipo deudor») y la tasa anual equivalente o, en su defecto, el coste total del crédito desde el punto de vista del consumidor y que incluye, por ejemplo, los gastos de seguro.*
- *La obligación del prestatario de aconsejar al consumidor sobre los productos que ofrece y de informarse sobre la solvencia de sus clientes antes de conceder un crédito. Por otra parte, el consumidor recibe más información sobre los costes, las cláusulas y las condiciones del producto.*

---

<sup>31</sup> La Derogación de la Directiva 87/102/CE fue propuesta por la Comisión Europea mediante la Propuesta de Directiva COM (2002) 443 del año 2002, modificada por la propuesta de Directiva COM (2005) 483 del año 2005.

- *El avalista personal tiene derecho a las mismas informaciones que el prestatario. En caso de que los consumidores no cumplan sus obligaciones contractuales existen normas de base en materia de recuperación de bienes y cobro de deudas.*
- *Registro de los prestatarios y los intermediarios de crédito y establecimiento de normas de base para las actividades de los intermediarios.*
- *Si los prestatarios utilizan como intermediarios de crédito tanto a los proveedores de bienes como de servicios, serán responsables de manera conjunta con ellos, en caso de que éstos últimos no respeten sus obligaciones con respecto de los consumidores<sup>32</sup>*

#### 1.2.3.4.2. Crédito Hipotecario.

En materia de crédito hipotecario no existe una regulación específica en el marco de la UE que proteja los derechos de los consumidores de servicios financieros. Sin embargo, la Comisión Europea considera que es necesario regular el crédito hipotecario mediante normas comunitarias que permitan armonizar las normas de los Estados miembros y crear un mercado único europeo del crédito hipotecario. De acuerdo con lo establecido por la Comisión Europea *“El mercado del crédito hipotecario, al igual que la protección de los consumidores en este ámbito, varían mucho de un Estado miembro a otro. La Comisión plantea, en un Libro Verde<sup>33</sup> (con iniciativas que han de ser objeto de debate), la necesidad de intervenir en este tipo de mercado para propiciar la elección de un crédito hipotecario transfronterizo.”<sup>34</sup>*

---

<sup>32</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l32021.htm>

<sup>33</sup> UNIÓN EUROPEA. Comisión Europea. Libro Verde. El Crédito Hipotecario en la UE. COM (2005)327 final. 19 de julio de 2005.

<sup>34</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l32050.htm>



La legislación mínima comunitaria que expida el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea debe regular la información que se debe suministrar a los consumidores, la penalización por la amortización anticipada, los métodos de cálculo del tipo anual efectivo (TAE), la usura, las tasas de interés, los contratos de crédito hipotecario, la solución extrajudicial transfronteriza de conflictos, los niveles de solvencia de los usuarios, la condiciones para acceder a los créditos hipotecarios, el manejo de las bases de datos, los procedimientos para las ventas forzadas en caso de incumplimiento en el pago de las obligaciones y la creación de una euro-hipoteca. Con la creación del mercado único hipotecario, la Comisión Europea busca beneficiar y proteger a los consumidores de créditos hipotecarios porque al ampliarse la competencia, los costos de los créditos bajarían y las entidades financieras tendrían que hacer más atractivas sus ofertas para poder atraer más clientes. Adicionalmente, se fomentaría la movilidad de los salarios y se disminuiría el riesgo crediticio por la diversificación transfronteriza.<sup>35</sup>

Lo establecido en el Libro Verde se complementa con el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la creación del mercado europeo del crédito hipotecario, del 18 de diciembre de 2007.<sup>36</sup> En el libro Blanco, la Comisión Europea plantea la necesidad de eliminar los obstáculos que impiden la creación de un mercado único de crédito hipotecario europeo. Con este fin, establece que se deben cumplir 4 objetivos para aumentar la competitividad y eficacia de los mercados, estos objetivos son:

- Facilitar la oferta y financiación transfronteriza de los créditos hipotecarios.

---

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> UNIÓN EUROPEA. Comisión Europea. Libro Blanco. Integración del Mercado Europeo del Crédito Hipotecario. COM (2007)807 final. 18 de diciembre de 2007.

- Aumentar la gama de productos ofrecidos por las entidades financieras.
- Aumentar la confianza de los consumidores.
- Facilitar la movilidad de los clientes.

En el Libro Blanco, la Comisión considera que es necesario que se regule la responsabilidad de los prestamistas y de los prestatarios, la amortización anticipada y la información que se suministra a los consumidores, brindándoles una información clara, estructurada, concreta, completa y simple. Adicionalmente considera necesario regular los contratos de crédito hipotecario, educar a los consumidores sobre temas financieros, agilizar los procedimientos de inscripción de los títulos de propiedad y de las ventas forzadas al interior de los Estados miembros y crear mecanismos que permitan una adecuada sanción a las entidades financieras frente a las infracciones de las normas de protección al consumidor financiero.

#### 1.2.3.4.3. Pagos Transfronterizos en Euros.

El Reglamento (CE) No. 2560/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, del 19 de diciembre de 2001 regula los pagos transfronterizos en euros. La finalidad de este reglamento es garantizar a los usuarios que las comisiones que se les cobran por los pagos transfronterizos en euros sean las mismas que se les cobran por los pagos efectuados en euros dentro del territorio de un Estado miembro. Sin embargo, este principio general de los pagos transfronterizos se encuentra limitado por la cuantía de la transacción y por el lugar donde se realice y haga efectivo el pago, pues sólo aplica para aquellos pagos

transfronterizos dentro de la UE efectuados en euros y cuyo importe sea menor a 50.000 euros. Es importante resaltar que el reglamento le permite a los Estados miembros solicitar que sus normas se extiendan a las monedas nacionales de cada Estado, pero el único Estado que ha solicitado la ampliación de la medida a su moneda, ha sido Suecia. Por ende, el reglamento no sólo se aplica al euro sino también a la corona sueca.

El reglamento establece que dentro de los pagos transfronterizos se incluyen las transferencias transfronterizas, los pagos electrónicos transfronterizos y los cheques transfronterizos. Este reglamento impone a las entidades financieras la obligación de comunicar por escrito y de manera comprensible a sus clientes, el monto de las comisiones que van a cobrar en un período determinado y cualquier modificación de las mismas. Adicionalmente y con el fin de facilitar los pagos transfronterizos, establece que toda entidad financiera *“deberá comunicar a cada cliente que lo solicite el código de identificación bancaria (BIC) de la entidad y el número internacional de cuenta bancaria (IBAN) del cliente. Por su parte, el cliente, para poder beneficiarse del artículo 3 del Reglamento relativo a las comisiones, debe comunicar el número IBAN del beneficiario y el código BIC de la entidad de éste”*.<sup>37</sup>

#### 1.2.3.4.4. Servicios Financieros al por Menor.

El Libro Verde de la Comisión Europea del 30 de abril de 2007 sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único,<sup>38</sup> los define como *“servicios en*

---

<sup>37</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33223.htm>

<sup>38</sup> UNIÓN EUROPEA. Comisión Europea. Libro Verde. Servicios Financieros al por Menor en el Mercado Único. COM (2007)226 final. 30 de abril de 2007

*materia de cuentas corrientes, pagos, préstamos personales o hipotecarios, y los productos de ahorro, de jubilación, de pago o de seguro, a condición de que estén destinados a clientes individuales, incluidos los inversores al por menor*". En este documento la Comisión Europea plantea una estrategia para contrarrestar los problemas que afrontan los consumidores de esta clase de servicios. En este sentido, considera que *"el bajo nivel de la actividad transfronteriza, la gran variabilidad de los precios de este tipo determinado de servicios, la falta de posibilidades de elección y de diversificación real de los productos y las grandes disparidades en la eficacia de los mercados"* <sup>39</sup> constituyen los grandes obstáculos a la integración de los servicios financieros al por menor en el mercado único. Sumado a los obstáculos anteriores, los consumidores prefieren adquirir los servicios en los mercados locales por la desconfianza y la inseguridad jurídica derivada de la gran diversidad de ordenamientos jurídicos al interior de la UE, sin normas comunes que armonicen las legislaciones nacionales. Por todo lo anterior, la Comisión plantea la necesidad de una legislación común a todos los países miembros que favorezca la apertura de los mercados e incentive la competencia y que al mismo tiempo le de confianza a los consumidores en la adquisición de servicios al por menor en un mercado único europeo, con la información suficiente para la toma de decisiones.

#### 1.2.3.4.5. Sistema de Pagos y Liquidación de Valores.

La Directiva 98/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea del 19 de mayo del año 1998 sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores busca *"reducir los riesgos sistémicos asociados a*

---

<sup>39</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l32055.htm>

la participación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores ("sistemas"<sup>40</sup>), y en particular los derivados de la insolvencia de cualquiera de los participantes en tales sistemas. A tal fin, establece normas comunes en virtud de las cuales las órdenes de transferencia<sup>41</sup> y la compensación serán legalmente exigibles, las órdenes de transferencia no podrán revocarse una vez cursadas al sistema, la insolvencia de un participante no podrá tener efectos retroactivos y la legislación aplicable en materia de insolvencia será la del Estado miembro del sistema. Asimismo, la Directiva dispone que las garantías constituidas en favor de un sistema por un participante no se verán afectadas por la incoación de un procedimiento de insolvencia contra este último. De esta forma, contribuirá a que los mecanismos transfronterizos de pago y liquidación de valores funcionen de manera eficaz y rentable, constituyendo así una medida de apoyo a la libre circulación de capitales y la libre prestación de servicios en el mercado interior."<sup>42</sup> En general esta directiva regula todo lo referente a los procesos de insolvencia de las entidades prestadoras de servicios financieros. La directiva se aplica a las entidades de crédito, las empresas de inversión, los organismos públicos y cualquier empresa que tenga su sede fuera del territorio de la UE y que desempeñe actividades análogas a las desempeñadas por las entidades de crédito y por las empresas de inversión de la UE.

---

<sup>40</sup>De acuerdo con el artículo 2 literal a) de la Directiva 98/26/CE del 19 de mayo de 1998, un sistema es un "acuerdo formal entre dos o más participantes con normas comunes y disposiciones normalizadas para la ejecución de órdenes de transferencia entre los participantes (una entidad, contraparte central, cámara de compensación o agente de liquidación)"

<sup>41</sup>Las órdenes de transferencia son "todas aquellas instrucciones de un participante para poner una cantidad de dinero a disposición de un destinatario final, cursada mediante un asiento de cuentas de una entidad de crédito, un banco central o un agente de liquidación o toda instrucción cuyo resultado sea la asunción o cancelación de una obligación de pago (...) o una instrucción de un participante para que se transfiera el título o el derecho correspondiente a uno o varios valores mediante una anotación en un registro o de otra forma" Artículo 2 literal i de la Directiva 98/26/CE del 19 de mayo de 1998.

<sup>42</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24039.htm>

#### 1.2.3.4.6. Transferencias Transfronterizas

La Directiva 97/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, del 27 de enero de 1997 regula las transferencias transfronterizas. Esta directiva define las transacciones transfronterizas como aquellas *“operaciones efectuadas por iniciativa de un ordenante a través de una entidad, o una sucursal de entidad, situada en un Estado miembro, destinada a poner una cantidad de dinero a disposición de un beneficiario en una entidad o una sucursal de entidad situada en otro Estado miembro; el ordenante y el beneficiario podrán ser la misma persona”*<sup>43</sup> y dispone que las entidades financieras están obligadas a colocar a disposición de sus clientes toda la información que sea relevante para la ejecución de dicha operación, dentro de esta información se incluyen los plazos, el cobro de comisiones, las formas de reclamo y los tipos de cambio de referencia utilizados. Igualmente, se establece que las entidades financieras deben cumplir a cabalidad con los plazos pactados y deben cobrar únicamente los gastos y comisiones acordados. Esta directiva se complementa con el Reglamento (CE) No. 2560/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, del 19 de diciembre de 2001, que regula los pagos transfronterizos en euros.

---

<sup>43</sup>UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 97/5/CE del 27 de enero de 1997.

### 1.3. CAPÍTULO III

#### PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN LATINOAMÉRICA

##### 1.3.1. MÉXICO

En el contexto jurídico latinoamericano, el desarrollo de la protección al consumidor financiero en el Estado mexicano, ha demostrado un avance importante. En este Estado, la protección y defensa de los derechos de los usuarios de los servicios prestados por las instituciones financieras, no se ha dejado sujeta a las normas generales de protección al consumidor, las cuales se usan únicamente como último recurso, en aquellos casos no regulados expresamente por la ley, sino que ha ido más allá. Ha creado un orden jurídico especial que está directamente encaminado a proteger los intereses de los usuarios de esta clase especializada de servicios, atendiendo así las necesidades específicas de protección, que requiere este sector de la población consumidora.

En este sentido, el órgano legislativo competente, ha dictado una serie de normas federales, de orden público y de interés social, que no pueden ser desconocidas por los principios de autonomía de la voluntad privada y de libertad contractual, que rigen las relaciones entre las entidades financieras y sus usuarios. El sistema de protección al consumidor financiero mexicano está regulado por la *“Ley de la Comisión Nacional y de Valores del 28 de abril de 1995”*, la *“Ley de Protección y*

*Defensa al Usuario de Servicios Financieros del 5 de enero del 2000” y la “Ley para la Transparencia y ordenamiento de los Servicios Financieros publicada el 15 de junio del año 2007”.*

1.3.1.1. *“Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”, expedida el 28 de abril de 1995.*

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) se crea como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, que tiene por objeto la supervisión y regulación de la actividad de las entidades financieras y demás personas naturales y jurídicas que realicen actividades relacionadas con el sistema financiero, con el *“fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público”*.<sup>44</sup> Dentro de las facultades otorgadas a la Comisión, en relación con la protección de los derechos de los usuarios financieros, encontramos que esta corporación debe:

- Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan el sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros<sup>45</sup> y

---

<sup>44</sup> MÉXICO, Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 28 de abril de 1995. Art.2

<sup>45</sup> Ibid. Art. 4 numeral IX



- Regular los contratos de adhesión, publicidad y estados de cuenta que empleen las entidades financieras a que se refiere la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, en los términos señalados en el referido texto legal<sup>46</sup>

1.3.1.2. “Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros”, expedida el 5 de Enero del año 2000.

En esta ley se regula *“la protección y defensa de los derechos de los consumidores de servicios financieros así como la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones”*<sup>47</sup>. Al analizarse la estructura de esta ley, se puede observar que es una ley orgánica, que organiza el sistema de protección del usuario financiero en el Estado mexicano. Esta ley es importante porque crea la Comisión Nacional para la protección y defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), el Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Estatales, Regionales y Locales y determina las funciones que le corresponde desempeñar a cada uno de estos organismos.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) es un *“organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio”*<sup>48</sup> que *“tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer la*

---

<sup>46</sup> Ibid. Art. 4 numeral XXXVII

<sup>47</sup> MÉXICO, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. 5 de Enero del año 2000. Art. 1

<sup>48</sup> Ibid. Art. 4

*equidad en las relaciones entre éstos*<sup>49</sup>. La CONDUSEF tiene delegaciones estatales, regionales y locales y es la entidad encargada de mantener y fortalecer el equilibrio en las relaciones de consumo financiero. En este sentido, está facultada para resolver los conflictos y diferencias que se presentan entre las entidades financieras y los usuarios de los servicios prestados por estas, por lo cual debe:

- Resolver las consultas presentadas por los clientes de las instituciones financieras que estén relacionadas con las características de los productos y/o servicios ofrecidos, forma de operación, personal a quien se debe contactar en cada institución financiera y compromisos asumidos por las partes. Sin embargo, la CONDUSEF no tiene competencia para resolver las consultas de los usuarios sobre los costos que cobra cada institución financiera por sus productos o por la respectiva prestación de servicios.<sup>50</sup>

Es importante resaltar que el usuario podrá decidir si presenta la consulta ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en el domicilio de la misma o en la delegación más próxima a su domicilio o si la presenta ante la Unidad Especializada que cada institución financiera debe tener para resolver las consultas o reclamaciones de sus clientes

- Resolver las reclamaciones de los clientes de las instituciones financieras cuando estos decidan presentarlas ante esta entidad y no ante la unidad

---

<sup>49</sup> *Ibíd.* Art. 5

<sup>50</sup> [http://www.condusef.gob.mx/consultas\\_y\\_reclamaciones/index.html](http://www.condusef.gob.mx/consultas_y_reclamaciones/index.html)

especializada que las instituciones financieras incorporen dentro de su organización para resolver consultas y reclamos. En este caso, el usuario tendrá plazo de un año, contado desde el momento en que se origino el hecho, para presentar el reclamo. Una vez vencido este término, operara la prescripción.

Constituyen peticiones formales ante una entidad financiera todas aquellas que busquen la rectificación o enmienda de una acción o hecho determinado que es incorrecto, no está acorde con los términos contractuales o afecta los intereses de los usuarios. Por lo tanto, la CONDUSEF resuelve reclamaciones relacionadas con la interpretación de los compromisos asumidos explícita o implícitamente por las partes, actuación indebida de la institución financiera o incumplimiento del contrato por parte de la entidad. Sin embargo, no resuelve reclamaciones relacionadas con las variaciones de la tasa de interés como consecuencia de condiciones macroeconómicas adversas o sobre políticas internas o contractuales de las instituciones financieras que no sean notoriamente gravosas.<sup>51</sup>

- Actuar como conciliador para la solución de los conflictos presentados entre las entidades financieras y sus clientes.
- Actuar como árbitro en amigable composición o juicio arbitral en estricto derecho para resolver los conflictos que se presenten entre las instituciones financieras y los usuarios de sus servicios. Contra el laudo que pone fin al proceso arbitral y contra las resoluciones que resuelven los incidentes de ejecución únicamente puede presentarse el juicio de amparo, conforme con

---

<sup>51</sup> Op. cit.

las normas que regulen la materia. Las demás resoluciones dictadas en el curso del proceso y que según las normas procesales sean susceptibles de apelación podrán recurrirse en revisión.<sup>52</sup> Igualmente, el recurso de revisión se podrá interponer contra las resoluciones de la CONDUSEF dictadas fuera del proceso arbitral

La CONDUSEF, con el fin de facilitar la resolución de los conflictos presentados entre las entidades financieras y los usuarios de sus servicios y para brindar una adecuada defensa y protección de los derechos de los consumidores financieros, puede solicitar a las entidades financieras el suministro de la información que considere necesaria para la adecuada resolución de los conflictos y debe prestar servicios de asesoría jurídica y defensa legal gratuita a aquellos usuarios que la soliciten y que no tengan los recursos suficientes para contratar un defensor especializado en la materia. Para la prestación de este servicio, contará con un grupo técnico de defensores especializados.

Adicionalmente, la CONDUSEF ejerce las siguientes funciones:

- Maneja el Registro de Prestadores de Servicios Financieros, que le permite conocer qué entidades están autorizadas para prestar servicios financieros y las actuaciones que modifiquen, cancelen o revoquen dichas autorizaciones

---

<sup>52</sup> MÉXICO, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. 5 de Enero del año 2000. Art 78 y 79

- En coordinación con otras entidades desarrolla las políticas que permitan equilibrar y hacer más seguras las relaciones existentes entre las entidades del sector financiero y sus usuarios.
- Emite recomendaciones a entidades financieras, a autoridades federales y locales y al gobierno federal, celebra convenios con las instituciones financieras, con las autoridades federales y locales y con otros organismos nacionales e internacionales y participa en foros locales o extranjeros. Lo anterior, con el fin de cumplir los objetivos determinados en la ley y en todas aquellas relacionadas con el sector financiero para un sano desarrollo del mismo.
- Elabora estudios de derecho comparado en materia de protección al consumidor financiero y los publica como mecanismo de apoyo y guía para los usuarios y para las entidades financieras.
- Analiza, autoriza y proporciona la información a los usuarios del sistema financiero sobre los productos y servicios ofrecidos por las diferentes instituciones del sector financiero e informa sobre los niveles de reclamación frente a cada entidad.
- Orienta y asesora a las instituciones financieras. Revisa y propone las respectivas modificaciones de los contratos de adhesión y de la información suministrada al público respecto de las operaciones y servicios.

- Sanciona, aplica medidas de apremio, determina el monto, la forma y las condiciones de las garantías y el monto del pasivo contingente de las instituciones financieras de acuerdo con la ley. En el caso de las sanciones, la CONDUSEF tiene la facultad de interponer multas que varían dependiendo de la gravedad de la infracción y de condonarla total o parcialmente cuando las circunstancias así lo ameriten.

La actuación de la CONDUSEF en la defensa y garantía de los derechos de los consumidores de servicios financieros se complementa con la actuación del Consejo Consultivo Nacional y de los Consejos Consultivos Estatales, Regionales y Locales. Estas entidades en ejercicios de sus funciones deben:

- I. Opinar ante la Comisión Nacional sobre el desarrollo de los programas y actividades que realice;*
- II. Elaborar propuestas que contribuyan al mejoramiento de los servicios que proporciona la Comisión Nacional;*
- III. Opinar sobre el establecimiento de criterios para orientar la protección y defensa de los derechos de los Usuarios;*
- IV. Opinar ante la Comisión Nacional en cuestiones relacionadas con las políticas de protección y defensa a los Usuarios, así como sobre las campañas publicitarias que la Comisión Nacional emprenda, con el fin de fomentar una cultura financiera entre la población;*

*V. Proponer medidas para fortalecer la desconcentración de la Comisión Nacional con base en los lineamientos que expidan, en sus respectivos ámbitos de competencia, la Junta y el Presidente;*

*VI. Resolver o, en su caso, emitir opinión respecto de los asuntos que sean sometidos a su consideración, y*

*VII. Las demás que como órgano auxiliar le confieran otros ordenamientos.*<sup>53</sup>

1.3.1.3. “*Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros*”, publicada el 15 de junio del año 2007, en virtud de la cual se abroga la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financiero, expedida el 28 de enero de 2004.

Con la expedición de esta Ley, el Estado Federal Mexicano garantiza la transparencia del sistema financiero, la eficiencia del sistema de pagos y la protección de los intereses del público. En materia de protección al usuario financiero, es una ley de gran importancia, porque en ella se establecen de manera específica los lineamientos generales que deben guiar la actuación de las entidades financieras en la prestación de sus servicios. Se autoriza el cobro de comisiones previamente informadas a los clientes, siempre que estas sean razonables y operen para todos los clientes en condiciones de igualdad. Se regulan las cuotas interbancarias y las tasas de interés así como los períodos de vigencia y los mecanismos de ajuste de las mismas. También está sujeta a regulación la contratación adhesiva, el otorgamiento de créditos, préstamos y financiamientos, los requisitos de la publicidad utilizada por los establecimientos financieros para ofrecer sus servicios al público y las prácticas discriminatorias.

---

<sup>53</sup> MÉXICO, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Art 35

Adicionalmente, en esta ley se hace referencia a las quejas y reclamaciones presentadas por los clientes ante las entidades financieras y ante la CONDUSEF y permite que los usuarios acudan ante las autoridades jurisdiccionales para reclamar por los daños y perjuicios causados en el desarrollo de la relación contractual.

De manera específica, se regula el proceso administrativo y se concede la facultad sancionadora cuando se incumplan los preceptos en ella contenidos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores respecto de las entidades financieras, a la Comisión Nacional para la protección y defensa de los Usuarios de Servicios financieros respecto de las sociedad financieras de objeto múltiple, a la Procuraduría del Consumidor respecto de las sociedades comerciales y al Banco de México respecto de las Entidades financieras y de las cámaras de compensación. El monto de la sanciones va de doscientos (200) a veinte mil (20.000) días de salario y varía dependiendo de la capacidad económica del infractor, de la gravedad de la infracción y de las atenuantes o agravantes que se presenten en la conducta. Contra las sanciones solo procede el recurso de reposición de acuerdo con la Ley Federal en materia de procedimientos administrativos

### 1.3.2 PERÚ

La protección al consumidor financiero en el Estado peruano se regula en la actualidad por la Ley 28587 expedida el 21 de julio del año 2005, mejor conocida como *“Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en materia de Servicios Financieros”* y por la Resolución SBS No 1765 – 2005 del 29 de



noviembre de 2005, que contiene el “*Reglamento de Transparencia de Información y Disposiciones Aplicables a la Contratación con Usuarios del Sistema Financiero*”. Con la expedición de estos instrumentos se busca atender las necesidades específicas de los usuarios de los servicios prestados por las entidades financieras que no eran cubiertas por la regulación general en materia de protección al consumidor, establecida en el decreto legislativo 716 del 11 de diciembre de 2000, denominado “*Ley de Protección al Consumidor*”.

1.3.2.1. “*Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en materia de Servicios Financieros*” del 21 de julio del 2005.<sup>54</sup>

Esta ley regula de manera general lo referente a la transparencia, presentación y difusión de la información por parte de las entidades financieras, las cláusulas generales de contratación, las modificaciones de las estipulaciones contractuales, las cláusulas abusivas, el cobro y difusión de tasas de interés, comisiones y gastos y la liquidación de intereses. Establece que las infracciones a las normas contenidas en la ley, serán sancionadas por Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) o por la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de acuerdo con sus facultades y da la facultada a la citada Superintendencia de expedir la reglamentación necesaria para garantizar el cumplimiento y aplicación de la ley.

---

<sup>54</sup> PERÚ. Ley 28587 del 21 de julio de 2005. Ley Complementaria de la Ley de Protección al Consumidor en materia de Servicios Financieros

1.3.2.2. *“Reglamento de Transparencia de Información y disposiciones aplicables a la Contratación con Usuarios del Sistema Financiero”*, del 29 de noviembre de 2005.<sup>55</sup>

El reglamento de Transparencia de Información y disposiciones aplicables a la Contratación con Usuarios del Sistema Financiero, fue expedido en virtud de la facultad reglamentaria otorgada a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones por el artículo único transitorio de la Ley 28587 del 2005<sup>56</sup>. Con este reglamento se pretende brindar una información transparente a los usuarios respecto de las operaciones que realizan las diferentes entidades prestadoras servicios financieros. En este sentido, se establece el principio de la transparencia de la información como el eje central de la protección al consumidor financiero. En virtud de este principio *“las empresas deberán ser plenamente transparentes en la difusión, aplicación y modificación de las tasas de interés, comisiones, gastos y cualquier otra tarifa asociada a las operaciones activas y pasivas que realicen, así como a los servicios que brinden.*

*La transparencia de información es un mecanismo que busca mejorar el acceso a la información de los usuarios y público en general, con la finalidad de que éstos*

---

<sup>55</sup> PERÚ. Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones Resolución SBS No 1765 – 2005 del 29 de noviembre de 2005, mejor conocida como el “Reglamento de Transparencia de información y disposiciones aplicables a la Contratación con Usuarios del sistema Financiero”.

<sup>56</sup> La disposición única transitoria establece: *“Aprobación de normas complementarias. En un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario computado desde su publicación, la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privada de Fondos de Pensiones dictará las normas de carácter reglamentario que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley.”*

*puedan, de manera responsable, tomar decisiones informadas con relación a las operaciones y servicios que desean contratar y/o utilizar con las empresas.<sup>57</sup>*

En desarrollo del principio de transparencia de la información, el reglamento fija unos criterios para determinar, modificar y difundir las tasas de interés, las comisiones y los gastos, sin desconocer que las entidades prestadoras de servicios financieros tienen la facultad de fijar estos montos libremente, teniendo en cuenta las leyes vigentes que regulan la materia. Igualmente, regula la información que debe ser suministrada a los clientes en la formación, ejecución y terminación de los contratos y establece la obligación por parte de las instituciones financieras de entregar copia a sus clientes de los contratos celebrados por las partes y de los títulos valores incompletos suscritos a favor de la entidad. En el caso de la modificación unilateral de los términos contractuales, de la tasa de interés, de las comisiones y de los gastos, éstas solo operarán si han sido previamente comunicadas y acordadas por las partes, salvo que se trate de tasas de interés, comisiones o gastos que resulten más favorables para el usuario. Adicionalmente, se regula la publicidad que deben usar las instituciones financieras para la promoción de sus servicios, la cual debe adaptarse a las normas generales que protegen al consumidor.

El reglamento también regula la contratación en el sistema financiero, la cual no sólo debe respetar el principio de autonomía de la voluntad privada, que rige las relaciones contractuales entre las entidades financieras y los usuarios, sino que adicionalmente debe tener en cuenta una serie de mecanismos que permiten lograr un mayor equilibrio entre las partes intervinientes. Por tal razón, se establece que

---

<sup>57</sup> PERU. Resolución SBS No 1765 – 2005. Op. Cit. Art. 3

los contratos deben redactarse de manera simple y clara para que los usuarios comprendan los términos de contractuales, se proscribe el uso de cláusulas abusivas y bajo ninguna circunstancia se deben limitar los derechos de los usuarios ni la responsabilidad por parte de las instituciones financieras. Es importante resaltar que las cláusulas generales de contratación están sujetas a una aprobación administrativa previa por parte de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones y se proscriben las cláusulas abusivas.

En materia de consultas y reclamos, la resolución establece la obligación de las entidades financieras de contar con personal capacitado para resolver cualquier clase de duda que puedan tener sus clientes respecto de los servicios ofrecidos y prestados por la entidad, los términos que rigen las relaciones contractuales y la normatividad vigente en materia de protección al consumidor y transparencia de información. Adicionalmente, las entidades deberán contar con un sistema adecuado de protección al consumidor financiero que será supervisado por un oficial de atención al usuario y que estará sujeto a una auditoría interna por parte de la entidad. Este sistema debe permitir la prestación de un servicio que se ajuste a altos estándares de calidad acorde *“con las políticas generales establecidas por la empresa, que debe observar las disposiciones legales vigentes en materia de protección al consumidor, transparencia de información, disposiciones referidas a la contratación con los usuarios, atención de consultas y reclamos y, en general, cualquier otra disposición que sobre las referidas materias genere obligaciones a las empresas respecto de los usuarios”*<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> PERU. Resolución SBS No 1765 – 2005. Op cit. Art.48

Finalmente, *“La Superintendencia y el INDECOPI, en el ámbito de sus respectivas competencias, sancionarán a las empresas que incurran en infracciones administrativas derivadas del incumplimiento de la Ley No. 28587 y de las disposiciones contenidas en el Reglamento. En consecuencia, la Superintendencia sancionará las infracciones a las normas antes indicadas tipificadas en su Reglamento de Sanciones, en tanto que INDECOPI sancionará el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente Reglamento que según su naturaleza constituyan infracciones a las normas comprendidas en la Ley de Protección al Consumidor y en la Ley No. 28587.”*<sup>59</sup>

Vale la pena resaltar que las disposiciones existentes en materia de consumidor financiero, se complementan con la *“Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y orgánica del SBS”* No 26702 del 6 de diciembre del año 1996 , en la que además de regularse la estructura y organización del sistema financiero, y las facultades de supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones , también se incorporan normas que directa o indirectamente protegen al consumidor, como los preceptos relacionados con protección de los ahorradores, publicidad e información que deben suministrar las entidades al público en general.

### 1.3.3. PANAMÁ

En el Estado Panameño se regulaba la protección al consumidor de servicios financieros en el Título V del Decreto-Ley No 9 del 26 de febrero de 1998, mejor

---

<sup>59</sup> *Ibíd.* Disposiciones finales y complementarias. Cuarta.

conocido como la “Ley Bancaria”, que reformó el régimen bancario y creó la Superintendencia de Bancos. La Ley Bancaria regulaba la información que se debía suministrar a los consumidores por las entidades financieras, dentro de la cual se destacaba la información sobre el cobro de comisiones, tasas de interés, gastos y evolución de las operaciones contratadas con dichas instituciones. Regulaba la contratación de los servicios financieros, sujetando los modelos de contratos bancarios utilizados por las instituciones financieras a la revisión y aprobación previa de la Superintendencia de Bancos y establecía la nulidad absoluta de las cláusulas abusivas y de todas aquellas estipulaciones que implicaran la renuncia o disminución de los derechos concedidos por la ley a los usuarios o de los procedimientos y trámites previstos en la ley.

Adicionalmente, el Capítulo XIII del Título III de la Ley Bancaria, regulaba la reserva bancaria, en virtud de la cual, las entidades prestadoras de servicios financieros sólo podía suministrar información personal de los clientes o de las operaciones con ellos celebrados, cuando así lo autorizaran los usuarios o cuando mediara una solicitud formal de una autoridad competente.

La Ley Bancaria fue modificada y complementada por el Decreto-Ley No 2 del 22 de febrero de 2008, que derogó las normas que se encontraban vigentes en materia de protección al consumidor financiero. La protección al usuario financiero se regula en la actualidad, en el Título V, denominado cliente financiero y en el Título VI, que hace referencia a la protección del consumidor de servicios financieros del Decreto No. 2 de 2008. Este decreto incorpora los principios que deben regir la relación entre las entidades financieras y sus clientes con el fin de lograr el equilibrio contractual mediante prácticas más equitativas. En este sentido, se consagran unos derechos y obligaciones para las partes que intervienen en la relación de consumo.

**“ARTÍCULO 229.** Se adiciona el artículo 138-F al Decreto Ley 9 de 1998, así:

**ARTÍCULO 138-F. OBLIGACIONES DE LOS BANCOS.** Son obligaciones de los bancos las siguientes:

1. Informar al cliente bancario, desde el inicio de la relación, los términos y condiciones aplicables al contrato en particular.
2. Abstenerse de utilizar los actos otorgados o cumplidos por el cliente bancario, como la firma de documentos en blanco, para fines distintos a los anunciados al momento de requerirlos.
3. Abstenerse de impedir, de cualquier manera, que el cliente bancario, sin menoscabar el cumplimiento de sus obligaciones frente al banco, desista de mantener la relación con el banco.
4. No aplicar o cobrar cargos por servicios que no han sido prestados por el banco y que no han sido previamente acordados con el cliente bancario, y reembolsarlos al momento de ser exigidos.
5. Ser diligente en la atención de consultas y peticiones del cliente bancario para conocer el estado de sus obligaciones o para acreditar su conocimiento ante terceros.
6. Informar, sin costo alguno y en un tiempo prudencial, sobre la evolución de las operaciones, cuentas y negocios que mantienen con ellos, así como a emitir libre de cargos los recibos y certificaciones de las transacciones de los clientes bancarios.

**ARTÍCULO 230.** Se adiciona el artículo 138-G al Decreto Ley 9 de 1998, así:

**ARTÍCULO 138-G. DERECHOS DE LOS CLIENTES BANCARIOS.** Los clientes bancarios tendrán, entre otros, los siguientes derechos básicos e irrenunciables:

1. Conocer antes, durante y después, toda la información de manera clara, veraz y sin costo alguno, respecto de un producto o servicio bancario.

2. *Desistir, en cualquier momento, de continuar la relación con el banco, sin menoscabo del cumplimiento de sus obligaciones, ni de los cargos previamente pactados y aplicables al desistimiento prematuro de la relación.*
3. *Confidencialidad en lo que respecta a su relación con el banco frente a terceros, así como a su privacidad.*
4. *Recibir un servicio diligente y eficiente por parte del banco, particularmente en lo que respecta a consultas y peticiones para conocer el estado de las obligaciones o derechos dimanantes de las mismas.*<sup>60</sup>

El Decreto-Ley No. 2 de 2008, incorpora y complementa la regulación de la Ley Bancaria en materia de contratos, cláusulas abusivas, nulidad de las cláusulas contractuales, información suministrada a los clientes y adiciona el tema de los documentos en blanco firmados por los usuarios a favor de la entidad. En este decreto de manera expresa se confirma que la declaratoria de nulidad de las cláusulas contractuales corresponde a las autoridades jurisdiccionales y no a la Superintendencia de Bancos como podría llegar a deducirse del vacío legal que existía sobre el tema en la norma anterior.

La expedición del decreto es fundamental porque en él se regula de manera específica el trámite de las quejas y reclamos presentadas por los usuarios de los servicios financieros. Para una eficiente garantía de los derechos de los consumidores, se impone a las instituciones bancarias la obligación de organizar un sistema personalizado de atención de quejas, reclamos y de solución de controversias en la estructura interna de la entidad. Las decisiones tomadas por el personal competente serán vinculantes para la institución. Por su parte, la

---

<sup>60</sup> PANAMÁ. Decreto-Ley No 2 del 22 de febrero de 2008, por medio del cual se modifica y complementa la Ley Bancaria. Arts. 229 y 230.



Superintendencia de Bancos conocerá de manera privativa y decidirá en vía administrativa las violaciones de las normas en materia de protección al consumidor financiero, salvo en el caso de jubilados, pensionados de la tercera y cuarta edad, referencias de crédito y veracidad de la publicidad. En el caso de reclamos de los consumidores frente a la actuación de las entidades financieras, la Superintendencia conocerá:

- “1. Cuando el banco no cumpla con resolver el reclamo del consumidor en un plazo de treinta días, y el consumidor decida interponer ante la Superintendencia el reclamo administrativo correspondiente.*
  
- 2. Cuando la decisión del banco, aun siendo oportuna, no satisfaga al consumidor bancario y éste decida interponer el reclamo ante la Superintendencia.*

**PARÁGRAFO.** *El consumidor bancario tendrá un plazo de treinta días, contado a partir de la fecha en que obtuvo respuesta formal por parte del banco, para someter su reclamo ante la Superintendencia.<sup>61</sup>*

Adicionalmente se admite el arbitraje como mecanismo alternativo de solución de conflictos. En este caso la Superintendencia actuará como árbitro para resolver los conflictos que se presenten entre las instituciones financieras y sus clientes. Este decreto además contempla el derecho a la confidencialidad, que modifica la reserva bancaria establecida en la legislación anterior. La confidencialidad de la información se divide en confidencialidad administrativa y en confidencialidad bancaria. La

---

<sup>61</sup> PANAMÁ. Decreto-Ley No 2 del 22 de febrero de 2008.Op. Cit Art. 253.

primera corresponde a la Superintendencia de Bancos y en virtud de ella, la información que posea la Superintendencia sobre los clientes de las entidades financieras será de carácter confidencial y solo se podrá divulgar por solicitud de autoridad competente. Por su parte, la confidencialidad bancaria hace referencia a la información que posean las entidades financieras sobre sus clientes, la cual sólo podrán divulgar cuando medie autorización de éstos. Excepcionalmente se podrá prescindir de dicha autorización cuando la información la solicite una autoridad competente, cuando se deba divulgar para prevenir delitos relacionados con blanqueo de capitales, financiamiento de terrorismo y similares, cuando se requiera el análisis de riesgos de una agencia calificadora o cuando se requiera trasladar a agencia u oficinas procesadoras de datos para fines contables y operativos.

#### 1.3.4. EL SALVADOR

El 31 de Agosto de 2005, la Asamblea Legislativa de la República del Salvador expidió el Decreto Legislativo No 776, mejor conocido como la “Ley de Protección al Consumidor”. En este decreto se regula de manera general la protección de los intereses de los Consumidores y sus normas se aplican a todas las relaciones de consumo presentes en el Mercado. Por ende, a falta de regulación específica en materia de protección al consumidor financiero, ésta será la normatividad aplicable.

La Ley de Protección al Consumidor, establece los derechos básicos de todo consumidor y les da el carácter de derechos irrenunciables, por lo que no pueden ser desconocidos bajo ninguna circunstancia. Crea y organiza el Sistema Nacional de Protección al Consumidor, cuyo máximo órgano es la Defensoría del Consumidor, que es la entidad encargada de aplicar las normas de protección a los

consumidores y de coordinar la acción conjunta del ente estatal, con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones legales en materia de consumo. Adicionalmente, regula lo referente a las infracciones, sanciones, procedimiento administrativo, procedimiento sancionatorio y a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, entre los que se encuentran la conciliación, la mediación y el arbitraje.

A pesar de ser una Ley general de protección al consumidor, en su capítulo III, denominado PROTECCIÓN DE LOS INTERESES ECONÓMICOS Y SOCIALES, esta ley contiene normas que regulan materias que íntimamente afectan los intereses de los consumidores de servicios financieros. Es el caso de las cláusulas y prácticas abusivas, de los contratos de adhesión y de las obligaciones de las entidades especializadas en la prestación de servicios de información. En esta Ley, se prohíben entre otras las siguientes conductas: las modificaciones unilaterales de los contratos, la renuncia anticipada de derechos, la exoneración o limitación de responsabilidad de los proveedores, las ventas atadas que no se hacen parte de la oferta, la firma de títulos valores en blanco, los cobros indebidos y la divulgación de información personal y crediticia sin la debida autorización del consumidor. Adicionalmente, En materia exclusivamente financiera, establece las obligaciones y prohibiciones que deben guiar la actuación de las entidades del sector, en relación con sus clientes

El artículo 19 de la Ley de Protección al Consumidor, establece las obligaciones de los proveedores de servicios financieros. En este sentido, los proveedores financieros deben:

- “a) Cobrar sólo los intereses, comisiones y recargos que hubiesen sido convenidos con el consumidor, en los términos y formas establecidos en el contrato, y conforme a la ley;*
- b) Entregar, al cumplirse el contrato, los títulos valores u otros documentos que fueron suscritos por el consumidor al momento de la contratación;*
- c) Consignar, sin variación en el contrato respectivo, los términos y condiciones en que fue aprobada la solicitud del crédito;*
- d) Respetar la designación del notario que el consumidor exprese por escrito para formalizar el crédito que se le otorgue; a dicho profesional no le limitará ni demorará, directa o indirectamente el ejercicio de su función; lo que tampoco implicará cobro de cantidad alguna por revisar sus proyectos de escritura, en caso le hayan sido requeridos;*
- e) Asumir su responsabilidad, cuando por hechos dolosos o culposos de su personal se lesionen los derechos de algún consumidor;*
- f) Calcular el interés para todas las operaciones activas y pasivas sobre la base del año calendario;*
- g) Proporcionar en forma clara, veraz y oportuna toda la información y las explicaciones que el consumidor le requiera en relación con el producto o servicio que se le ofrece;*
- h) Otorgar la cancelación legal y contable de las hipotecas u otras garantías que el consumidor constituyó cuando se le otorgó un crédito, si éste ya lo pagó totalmente; así como entregar al consumidor, en un término no mayor de quince días los documentos correspondientes; salvo que se trate de hipoteca abierta y el plazo para el que fue constituida estuviese aún vigente;*
- i) Proporcionar a solicitud del consumidor que sea prestatario, su historial crediticio, gratuitamente dos veces al año y pagando una comisión, si el interesado lo requiere más veces que las indicadas; salvo que existan procesos judiciales pendientes entre proveedor y consumidor;*

- j) Informar en su establecimiento, las tasas de interés que en forma anual y efectiva aplican a sus clientes, así como las comisiones y recargos a cobrarles en relación con los diversos servicios financieros, cumpliendo con las disposiciones legales respectivas;*
- k) Nombrar a un ejecutivo responsable y crear un servicio formal de atención al consumidor para atender los reclamos que les planteen los mismos y establecer los mecanismos y procedimientos correspondientes, con los tiempos de respuesta razonables;*
- l) Informar por escrito al solicitante de un crédito, si éste lo requiere, los motivos por los cuales se le hubiese denegado el crédito solicitado; y*
- m) Recibir del consumidor pagos anticipados en cualquier operación de crédito o bancaria, sin cargo alguno, salvo que el crédito sea financiado con fondos externos y que el proveedor tenga que pagar cargos por pago anticipado, o se trate de operaciones sujetas a tasa fija de mediano o corto plazo, siempre que tal circunstancia se haya incorporado en el contrato respectivo y se estipule el cargo.”*

Por su parte, el artículo 20 consagra las prohibiciones especiales para los proveedores de Servicios Financieros, proscribiendo el desarrollo de las siguientes conductas:

- “ a) Imponer directa o indirectamente al consumidor, la designación del notario que documentará el servicio proveído o el crédito que se le otorgue, así como la determinación de la compañía con la que ha de contratar los seguros exigidos como condición del crédito;*
- b) Aplicar pagos o utilizar garantías para otras obligaciones a cargo del consumidor cuando no correspondan a las pactadas previamente en el contrato, o que el consumidor no haya autorizado posteriormente;*

- c) Emitir tarjetas de crédito u otros productos financieros que el consumidor no haya solicitado, salvo las tarjetas de crédito que se emitan en concepto de renovación periódica;*
- d) Efectuar cargos por servicios o productos no solicitados o aceptados expresamente por el consumidor; y*
- e) Cobrar comisiones o recargos por manejo de cuentas de ahorro, salvo que el saldo de las mismas sea menor al mínimo establecido para aperturarla”*

En materia de Contratos de adhesión, el artículo 22 de la presente ley establece que *“Los proveedores de servicios financieros depositarán los formularios en la institución encargada de su fiscalización y vigilancia, la que verificará conjuntamente con la Defensoría del Consumidor, en un plazo no mayor a treinta días contados a partir del respectivo depósito, que cumplen lo correspondiente a derechos del consumidor, haciendo en su caso, dentro de dicho plazo, las observaciones pertinentes. Caso contrario se entenderá que los formularios cumplen con la correspondiente normativa y en consecuencia pueden ser utilizados por los proveedores. Lo dispuesto en este artículo se desarrollará en el Reglamento de esta ley.”*

La Ley de Protección al Consumidor, está reglamentada por el Decreto Ejecutivo No 52 del 12 de mayo de 2006, el cual dentro de los temas objeto de reglamentación establece todo lo referente a las cláusulas abusivas, los contratos de adhesión y a la revisión conjunta con las Entidades Fiscalizadoras de Servicios Financieros. *”Para llevar a cabo la revisión conjunta a que se refiere el inciso cuarto del artículo 22 de la Ley, los proveedores de servicios financieros depositarán los formularios de contrato en la entidad encargada de su fiscalización y vigilancia en dos ejemplares impresos. Además, se remitirán en formato electrónico o según lo requiera la entidad fiscalizadora. La entidad que presenta los formularios debe pedir*

*expresamente el depósito a la entidad fiscalizadora, mediante solicitud firmada por quien ejerza la representación legal de la misma. Las entidades fiscalizadoras deberán hacer del conocimiento de la Defensoría que les han sido presentados los formularios para revisión y remitirle una copia de los mismos a más tardar en el término de dos días posteriores a su recepción. La Defensoría y la entidad fiscalizadora designarán al personal responsable para llevar a cabo la revisión de manera conjunta. De los resultados de la misma se levantará un acta, cuyo contenido será notificado por la institución en que se hizo el depósito dentro del término que señala la ley, habilitando a los proveedores para la utilización de los formularios, en caso que no hubiere observaciones. Si se hicieren observaciones, se notificarán al proveedor para que se pronuncie al respecto dentro del término de cinco días contados a partir del día siguiente a la notificación. Consideradas las argumentaciones del mismo, se le notificarán las observaciones que persistan para que dentro del término de quince días contados a partir del día siguiente a la notificación realice las correcciones indicadas. Una vez incorporadas, deberán remitir el formulario a la entidad fiscalizadora para su constatación, la que lo hará del conocimiento de la Defensoría. Si transcurrido dicho plazo el proveedor no subsana las observaciones realizadas, se tendrá por concluido el trámite de revisión y el proveedor no podrá utilizar tales formularios, ni ningún otro que no haya sido revisado por la Defensoría conforme a la Ley<sup>62</sup>.*

La protección al usuario, no es una facultad exclusiva de la Defensoría del Consumidor, sino que esta entidad la ejerce de manera conjunta y coordinada con otras entidades estatales, como las Superintendencias. En el caso de los servicios financieros, la Superintendencia Financiera ejerce facultades encaminadas a la

---

<sup>62</sup> EL SALVADOR. Decreto Ejecutivo No 52 del 12 de mayo de 2006, Por medio del cual se reglamenta la Ley de Protección al consumidor. Art. 12.

protección y defensa de los intereses de los clientes de las entidades financieras. Dentro de sus funciones, esta entidad debe:

1. *Formar a sus funcionarios en la materia*
2. *Registrar y clasificar las denuncias de los consumidores y las sanciones o exoneraciones impuestas a los proveedores.*
3. *Crear redes de funcionarios participantes del sistema.*
4. *Planificar estratégicamente las actividades necesarias para la vigilancia y aplicación de la legislación relacionada con los consumidores.*
5. *Elaborar instrumentos de información y comunicación.*<sup>63</sup>

Igualmente, las entidades financieras, con el fin de proteger los derechos de sus usuarios deben promover la creación de un área que se encargue de recibir los reclamos y sugerencias de sus clientes.

### 1.3.5. CHILE

La ley 19496 del 7 de febrero de 1997, modificada por la ley 19955 del 14 de julio de 2004, es la norma que regula todo el tema de la protección al consumidor en el Estado chileno, y que sin tener disposiciones específicas en materia de consumo financiero, se aplica para regular las relaciones de las entidades financieras con sus clientes, ante la ausencia de normatividad especial en materia de protección al usuario de servicios financieros. Sin embargo, en la recopilación de normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, se encuentran

---

<sup>63</sup> <http://www.ausbanc.es/>



capítulos que tienen relación directa con la situación de los usuarios de las entidades financieras.

El capítulo 18-14, de la Recopilación Actualizada de Normas, denominado “transparencia de la información al público” establece que los objetivos de las normas de transparencia de la información suministrada a los clientes y al público en general por parte de los bancos son:

- “- Reducir asimetrías de información, proporcionando una adecuada difusión de aquella considerada suficiente para tomar decisiones fundadas.*
- Fomentar en adecuadas condiciones el acceso del público a los servicios financieros.*
- Asegurar el desarrollo de buenas prácticas comerciales.”<sup>64</sup>*

Para la consecución de dichos objetivos, es necesario que las entidades financieras observen unos lineamientos y pautas mínimas y que las implementen dentro de sus políticas empresariales. Para tales efectos, la Superintendencia ha dictado unas reglamentaciones relacionadas con la calidad de la información, con la información que se debe entregar a los clientes (relacionada principalmente con la evolución de las operaciones contratadas, con las tasas de interés y con las comisiones) y con la información que las entidades financieras deben remitir a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. En términos generales, la información suministrada por las instituciones financieras debe ser clara, completa, relevante, fiable, comparable, oportuna, de fácil acceso y gratuita.

---

<sup>64</sup> CHILE. Superintendencia de Bancos e Instituciones financieras. Recopilación actualizada de normas. Circular 3429 del 25 de marzo de 2008.

Adicionalmente, esta recopilación regula de manera específica las cuentas corrientes bancarias y cheques, las cuentas de ahorro, las cuentas de ahorro para la vivienda, las tarjetas débito y crédito, los intereses y reajustes, entre otros, dando más claridad a los usuarios sobre los derechos y obligaciones de las partes en las relaciones contractuales.

El procedimiento para la resolución de quejas y reclamos de los usuarios de las instituciones financieras por la inconformidad en la prestación de los servicios, ha sido regulado por las siguientes circulares: Circular No. 3054 del 4 de mayo del 2000, que impuso a los bancos la obligación de crear una unidad especializada y una autoridad responsable de la atención de las quejas y reclamos de los clientes; Circular No 3284 del 14 de septiembre de 2004, se encargó de regular el procedimiento de las quejas y reclamos. En primer lugar se debe acudir a la entidad financiera para intentar resolver las dudas o reclamos por parte del usuario. En caso de no encontrarse satisfecho con la respuesta de la entidad, se puede acudir a la Unidad de Atención al Público de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financiera.<sup>65</sup>

#### 1.3.6. ARGENTINA

En Argentina, la protección al consumidor financiero no está sujeta a una regulación específicamente diseñada para proteger los intereses de esta clase especial de

---

<sup>65</sup> [http://www.sbif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion\\_1099.pdf](http://www.sbif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion_1099.pdf)

consumidores. Por ende, a las relaciones de consumo que se presentan entre las entidades financieras y sus usuarios, se les aplican las normas generales de protección al consumidor que se encuentran vigentes. En este sentido, la defensa de los derechos de los consumidores se rige por la Ley 24.240 del 22 de septiembre de 1993 reglamentada por el decreto 1798 de 1994. Esta ley consagra los derechos básicos de los consumidores de toda clase de bienes y servicios, así como las obligaciones de los proveedores de los mismos. Adicionalmente consagra lo referente a la responsabilidad por daños e incorpora los procedimientos y sanciones que rigen los conflictos que se presenten en las relaciones de consumo.

Adicionalmente, el sistema de protección al consumidor se complementa con: la Ley 757 de 2002 o “Ley de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor y del Usuario”; la Ley 24.766 de 1996 o “Ley de Confidencialidad sobre Información y Productos que estén legítimamente bajo control de una persona y se divulguen indebidamente de manera contraria a los usos honestos”; la Ley 25.326 de 2000 o “Ley de Protección de Datos Personales; y por la Resolución 789 de 1998 de la Secretaria de Industria, Comercio y Minería, sobre los requisitos a los que deberán ajustar, quienes publiciten bienes y servicios por cualquier medio.

En materia financiera, se han dictado disposiciones que regulan temas concretos y que brindan mayores garantías a los usuarios de las instituciones financieras. Dentro de estas regulaciones encontramos:

1. Ley 24.452 de 1995. “Ley de Cheques”. Establece todo el régimen jurídico de este título valor.

2. Ley 25.065 de 1999. “Ley de Tarjetas de Crédito”. En materia de protección al consumidor financiero, es una ley de gran importancia porque regula de manera clara y precisa las obligaciones de las partes intervinientes en la relación contractual, el cobro de los intereses, las cláusulas contractuales, la información que deben suministrar las entidades a sus clientes y al público en general, los requisitos que deben cumplir las entidades para ofrecer sus servicios al público y el manejo que se debe dar a la información que se tenga de los clientes en las bases de datos.
  
3. Boletín Oficial No 30.321 del 20 de enero de 2004. Establece las cláusulas que serán consideradas abusivas en los contratos de consumo que tengan por objeto la prestación de servicios financieros y/ o bancarios. Se consideran cláusulas abusivas las que modifiquen unilateralmente el contrato, siempre que no se trate de contratos a término indefinido que cumplan con las condiciones legales previstas para cada caso en particular; las que exoneren a la entidad de la responsabilidad de notificar al usuario, los cargos adicionales cuando el contrato esté sujeto a prórroga automática; las que autoricen a la entidad a rescindir sin justa causa el contrato, con excepción de los contratos a término indefinido que la ley permita con la respectiva notificación previa; y las que limiten la elección entre las diferentes compañías aseguradoras cuando por la naturaleza del contrato esté prevista la contratación de un seguro.
  
4. Ley 21.526 de 1977, actualizada en septiembre de 2007. “Ley de Entidades Financieras”. Esta Ley regula la estructura y organización del sector

financiero y dentro de sus disposiciones establece que las denuncias por incumplimiento de la Ley y demás normas complementarias deberán radicarse ante la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias.

En el tema de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes, el Banco Central de la República de Argentina ha dispuesto que estas deben ser dirimidas entre las partes. Por ende, las entidades están obligadas a disponer un servicio de atención al cliente.

*“En ciertos casos, un producto o un servicio financiero funciona mal porque la entidad ha hecho algo mal. Esos inconvenientes pueden ser resultado de distintas causas, por ejemplo:*

- *Cargos inesperados o excesivos;*
- *Una disputa sobre la responsabilidad que cabe cuando el dinero es robado de una cuenta;*
- *Información incorrecta o engañosa sobre un producto;*
- *Negligencia de la entidad en informar correctamente sobre los riesgos de un producto;*
- *Negligencia de la entidad en informar adecuadamente sobre alguna cláusula particularmente importante de un contrato;*
- *Fallas de la entidad al cumplir instrucciones del cliente;*
- *Condiciones injustamente menos beneficiosas para ciertos clientes en beneficio de otros;*

- *Inadecuada información sobre cambios en un contrato.*<sup>66</sup>

### 1.3.7. VENEZUELA

La protección al consumidor financiero en el Estado Venezolano no está sujeta a una regulación específica ni establece un procedimiento especial para la resolución de las quejas y reclamos de los clientes o para la solución de los conflictos que se puedan presentar entre las entidades financieras y sus usuarios, salvo en el caso de los deudores hipotecarios que tienen una ley especial de protección de sus derechos. Por ende, la defensa de los derechos de los usuarios de los servicios financieros se rige por las normas generales de protección al consumidor, en especial por la “Ley de Protección al consumidor y al Usuario” sancionada el 1 de abril del 2004. En virtud de lo anterior, la entidad competente para conocer las controversias presentadas en la relación de consumo existente entre las entidades financieras y sus clientes es el Instituto Nacional para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario (INDECU), salvo excepciones legales.

En materia financiera, la “Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda” del 3 de enero de 2005, consagra un régimen específico de protección para una de las modalidades de consumidor financiero, como es el deudor hipotecario de vivienda. Este régimen de protección especial se fundamenta en la relación estrecha que existe entre los créditos hipotecarios de vivienda y la vivienda

---

<sup>66</sup> <http://www.clientebancario.bcra.gov.ar>

como parte integrante del Sistema de Seguridad Social, al cual tienen derecho todas las personas como servicio público no lucrativo<sup>67</sup>.

Esta Ley no solo clasifica y regula las diferentes modalidades de créditos hipotecarios, sino que además regula las cláusulas contractuales que deben regir esta modalidad de servicios, la información que se debe suministrar a los clientes, las tasas de interés, las comisiones y los gastos, los plazos máximos y mínimos, las formas de pago, el pago anticipado y la dación en pago. Igualmente consagra que el Instituto Nacional para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario (INDECU), y/o la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN) serán las entidades competentes para conocer de la violación de las disposiciones legales, sin perjuicios de la facultad de acudir a los órganos jurisdiccionales para resolver los conflictos.

Por su parte, el Decreto No 1526 del 3 de noviembre de 2001, que reforma la Ley de Bancos y otras instituciones financieras, consagra dentro de las disposiciones sancionatorias de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras algunas causales que se relacionan con la defensa de los intereses de los consumidores. *“De los servicios y operaciones ofrecidas, efectuadas o publicadas en contravención de la normativa. Artículo 414. Los bancos, entidades de ahorro y préstamo, otras instituciones financieras y casas de cambio, serán sancionados con multa desde el cero coma cinco por ciento (0,5%) hasta el uno por ciento (1%) de su capital pagado, cuando:*

---

<sup>67</sup> VENEZUELA. Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda del 3 de enero de 2005. Art. 9

- 1. Realicen operaciones de intermediación sin cumplir todos los requisitos exigidos para ellas por las normas vigentes*
- 2. Induzcan en error al público o a la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, con informaciones u omisiones.*
- 3. Se presenten públicamente como fusionadas o como parte de otro grupo financiero sin haber sido autorizadas por la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras.*
- 4. No informen a sus depositantes cuáles son las operaciones que no están amparadas por el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria.*
- 5. Ofrezcan instrumentos de captación sin que tengan las características que se les atribuyen en la oferta*
- 6. Realicen campañas publicitarias en contravención de la normativa prudencial dictada al efecto por la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras.*
- 7. Publiquen en sus estados financieros informaciones inexactas o bajo rubros que no les correspondan.*
- 8. Se nieguen a publicar nuevamente los balances con todas las correcciones ordenadas por la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras.*



9. Cesen o suspendan sin previa notificación a la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, alguno de los servicios ofrecidos al público.<sup>68</sup>

Por otra parte, la Asamblea Nacional de Venezuela, aprobó la Ley de Tarjetas de Crédito, Débito, Prepagadas y demás Tarjetas de Financiamiento y Pago Electrónico que regula las operaciones que se pueden desarrollar con cada una de las modalidades de tarjetas y las relaciones entre el emisor, el tarjetahabiente y los negocios afiliados al sistema.<sup>69</sup>

Con la expedición de esta ley se pretende garantizar el respeto y protección de los derechos de los usuarios de dichos instrumentos de pago, pues permite una relación más óptima y eficaz entre las partes intervinientes en la operación de consumo financiero, obligando al emisor de dichos instrumentos a *“otorgar la información adecuada y no engañosa a los tarjetahabientes, así como resolver las controversias que se puedan presentar por su uso, conforme a lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.”*<sup>70</sup> En la ley se indica, entre otros aspectos, la prohibición del cobro de intereses sobre intereses (anatocismo); la prohibición de cobrar al tarjetahabiente los gastos de cobranza no causados así como los de mantenimiento o renovación de tarjetas y los relacionados con la emisión de estados de cuenta y la prohibición a las instituciones financieras de debitar de las cuentas bancarias montos por concepto de deudas que no estén autorizados por el usuario. Por otra parte, se obliga a las entidades prestadoras de servicios financieras a informar a sus clientes sobre las

---

<sup>68</sup> VENEZUELA. Decreto No 1526 del 3 de noviembre de 2001, en virtud del cual se reforma la Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras.

<sup>69</sup> VENEZUELA. Ley de Tarjetas de crédito, débito, prepagadas y demás tarjetas de Financiamiento o pago electrónico. Publicada en la Gaceta oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela, el 22 de Septiembre de 2008. Art. 1.

<sup>70</sup> *Ibíd.* Art. 1

modificaciones de los contratos celebrados. Se debe mencionar que los usuarios están facultados para aceptar o rechazar las correspondientes modificaciones. Sin embargo, *“cuando el consumidor no acepta las modificaciones, la entidad debe darle la opción de renovar el contrato con las condiciones vigentes, antes de la variación introducida. En caso de no ser aceptada la renovación, el emisor deberá liquidar la línea de crédito o cancelar la cuenta correspondiente”*<sup>71</sup>

Respecto de las campañas publicitarias y promociones utilizadas por las entidades financieras para promocionar sus productos o servicios, esta ley ha establecido que se requiere la autorización previa de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN).

Adicionalmente, se definen los derechos y obligaciones de los tarjetahabientes, se señala que los bancos deberán adecuar los cajeros automáticos o electrónicos para usuarios con discapacidad visual y física y los dispensadores deberán ser de fácil acceso para estas personas. También deberán implementar sistemas de seguridad, tales como identificación biométrica, video o fotografía del rostro o cualquier otro medio tecnológico.

En esta ley se crea el Consejo Nacional de Usuarios y Usuarías de Tarjetas de Crédito, Débito, Prepagadas y demás Tarjetas de Financiamiento y Pago Electrónico, que permite la participación activa de los usuarios en el sistema financiero, para defender y promover la defensa de sus derechos e intereses. Por otra parte, se determina que la SUDEBAN es la entidad encargada de velar por el cumplimiento de la Ley de tarjetas de financiamiento y pago electrónico.

---

<sup>71</sup> Ibíd. Art. 13

Esta ley establece el procedimiento utilizado por las entidades financieras para el cobro de deudas. En este sentido, determina que los cobros sólo se podrán efectuar de lunes a viernes, entre las 8 de la mañana y las seis de la tarde, salvo que el usuario autorice un horario distinto y bajo ninguna circunstancias se podrá utilizar prácticas abusivas, hostigamiento o acoso para conseguir el pago de las acreencias.

El incumplimiento de las disposiciones legales será sancionado con la imposición de multas a las entidades infractoras. Las multas variaran del 0.1% al 0.5% del capital de la entidad, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de la aplicación de medidas e instrucciones que imponga la entidad competente para corregir la situación.

En este punto es importante determinar que al analizar la Declaración Universal de los Derechos de los Usuarios de los Servicios Bancarios y Financieros y la normatividad vigente al interior de la Unión Europea y en los países latinoamericanos con avances relevante en la materia, podemos deducir que un sistema integral de protección al consumidor financiero requiere de una legislación especial que regule sus aspectos sustanciales y procesales y adicionalmente, el sistema financiero en su conjunto debe estar sometido a la supervisión permanente del Estado. En la parte sustancial, se deben delimitar de manera clara y precisa los derechos de los consumidores de los servicios prestados por las instituciones financieras, dentro de los cuales se destacan: el derecho a la información transparente, el derecho al crédito, el derecho al ahorro, el derecho al manejo adecuado de los datos personales de los usuarios y se prohíbe el abuso de la

posición dominante por parte de las entidades financieras, el uso de publicidad engañosa, la adopción de cláusulas y prácticas abusivas y las modificaciones unilaterales de los contratos. Por su parte, en el aspecto procesal se debe determinar el procedimiento para la resolución de quejas y reclamos y el régimen sancionatorio aplicable a la violación de las normas que protegen los derechos de los consumidores.

## 2. TÍTULO II

### PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

El ordenamiento jurídico colombiano no ha sido ajeno a la evolución del derecho del consumo y ha incorporado dentro de su estructura mecanismo de defensa de los intereses de determinados grupos de consumidores de bienes y servicios, dentro de los cuales se encuentran los consumidores de servicios financieros, para quienes no sólo se ha creado una normatividad especial sino que el desarrollo legislativo se ha complementado con la jurisprudencia de las Altas Cortes y con la doctrina de la Superintendencia Financiera.

En este título se muestra la situación actual de la protección de los derechos de los usuarios financieros en el contexto colombiano. Con este fin, se analiza la normatividad vigente en relación con la protección y defensa de los derechos de los consumidores de servicios financieros, la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con la materia y los conceptos y resoluciones expedidos por la Superintendencia Financiera en ejercicio de sus facultades de intervención, vigilancia y control del sector financiero. La investigación desarrolla todos los componentes del derecho del consumo, que de acuerdo con la doctrina de la Corte Constitucional, tiene un carácter poliédrico. Por tal razón, su *“objeto incorpora pretensiones, intereses y situaciones de orden sustancial (calidad de bienes y*

*servicios; información); de orden procesal (exigibilidad judicial de garantías; indemnización de perjuicios por productos defectuosos; acciones de clase etc.); y de orden participativo (frente a la administración pública y a los órganos reguladores)*<sup>72</sup>. El título se divide en cuatro capítulos. En el primero de ellos se definen las facultades de intervención del Estado y se determina la estructura del sector financiero colombiano. En el segundo capítulo se desarrolla el aspecto sustancial de la protección de los consumidores financieros definiendo los derechos que le son atribuidos por el ordenamiento jurídico. En el tercer capítulo se determinan los mecanismos de defensa de los derechos consagrados a favor de los consumidores financieros y se establecen los mecanismos de participación ciudadana. Y en el cuarto y último capítulo se hace un análisis del Proyecto de ley 285 de 2008 cámara y 286 de 2008 senado que reforma el sistema financiero colombiano.

---

<sup>72</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 1141 del 30 de agosto de 2000. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

## 2.1. CAPÍTULO I

### SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO

#### 2.1.1. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR FINANCIERO

En el Estado colombiano *“la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. (...) El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado Nacional”*.<sup>73</sup> Sin embargo, la libertad económica no es absoluta, y podrá limitarse *“cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”*<sup>74</sup> y tampoco puede entenderse *“como ‘el dejar hacer y dejar pasar’ propio del Estado liberal clásico, sino como la promoción de las condiciones sociales y económicas básicas para el desarrollo autónomo de las personas. (...)”*

*(...) Pero el nuevo concepto de libertad, no es simplemente formal; reivindica la posibilidad real de desarrollar actividades económicas libremente escogidas y autoriza al Estado para intervenir y crear las condiciones necesarias. Es bajo esta nueva concepción que se legitiman importantes instrumentos de intervención, tanto para la búsqueda de eficacia como de equidad. El papel del mercado como*

---

<sup>73</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 333

<sup>74</sup> *Ibíd.* Art. 333

*instrumento de asignación se concilia con el papel económico, político y social del Estado redistribuidor de recursos.*<sup>75</sup> En este sentido, el intervencionismo estatal puede definirse *“como las facultades conferidas al Estado para reglamentar y orientar la actividad económica y las relaciones de los particulares a propósito de la misma actividad, con el objeto de mantener el orden público y de obtener el progreso económico y el bienestar social.”*<sup>76</sup>

El intervencionismo estatal tiene varias modalidades. Puede ser policivo, social, ecológico o económico. En el intervencionismo policivo se limitan las libertades de los individuos con el fin de asegurar el orden público; El intervencionismo social, es aquel que busca el bienestar de la colectividad, principalmente de los trabajadores; El intervencionismo ecológico busca la protección del medio ambiente; Finalmente, el intervencionismo económico es aquel *“que tiene por objeto racionalizar la economía a fin de lograr el desarrollo económico y el progreso social”*<sup>77</sup> y es éste, en el que nos centraremos para el estudio del intervencionismo del Estado en el sector financiero.

*“La intervención gubernamental en la economía se instituyó - como lo dice HERNAN TORO AGUDELO - para abrir al Estado la posibilidad de orientar la actividad privada, de manera más conforme a los intereses comunes, sin que aquella deje de tener ese carácter”*<sup>78</sup>. *“La intervención del Estado en la economía, puede ser directa o indirecta. La primera tiene lugar mediante medidas de regulación de los procesos económicos de producción, distribución y consumo de*

---

<sup>75</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-040 del 11 de febrero de 1993.

<sup>76</sup> PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Ed. Temis. Quinta Edición. 1997. Pág. 331.

<sup>77</sup> *Ibíd.* Pág. 333.

<sup>78</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Op Cit. Pág. 73. Cita a TORO AGUDELO, Hernán. La Intervención Estatal en el Banco Emisor y en el Ahorro Privado. Medellín, 1973. Pág. 20.



*las riquezas, y la segunda, se lleva a cabo mediante las medidas llamadas de fomento de la economía<sup>79</sup>, la planeación económica y los monopolios.<sup>80</sup> La intervención directa se encuentra consagrada en diversas disposiciones constitucionales, pero su norma básica es el artículo 334 de la Constitución Política, que establece: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Éste intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.*

*El Estado de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.”*

En materia financiera, la intervención del Estado tiene sustento constitucional. El artículo 335 de la Constitución Política<sup>81</sup> define la actividad financiera como una actividad de interés público, que para su ejercicio requiere una autorización previa

---

<sup>79</sup> Las medidas de fomento son “aquellas que se dictan para estimular o desestimular determinadas actividades, como serían las facilidades de crédito, los estímulos fiscales y las subvenciones o auxilios financieros”. En este sentido se puede consultar: PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Ed. Temis. Quinta Edición. 1997. Pág. 333.

<sup>80</sup> *Ibíd.* Pág. 333

<sup>81</sup> El artículo 335 de la Constitución Política de 1991 establece: “‘las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 15º son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito”.

del Estado y que estará sujeta a la intervención permanente del Gobierno, de acuerdo con los lineamientos generales que se establezcan en la ley. En este sentido, el Congreso de la República es la entidad encargada de expedir las leyes de intervención económica, las cuales deberán establecer los límites, alcances y fines de la actividad económica.

Por su parte, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF)<sup>82</sup> expedido en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 35 de 1993, establece que los objetivos de la intervención del Gobierno en el sector financiero son:

- Que el desarrollo de las actividades financieras esté en concordancia con el interés público;
- Que en el funcionamiento de las actividades financieras se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente, el de ahorradores, depositantes, asegurados e inversionistas;
- Que las entidades que realicen actividades financieras cuenten con los niveles de patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia;
- Que las operaciones de las entidades financieras se realicen en adecuadas condiciones de seguridad y transparencia;
- Promover la libre competencia y la eficiencia por parte de las entidades financieras
- Democratizar el crédito, para que las personas no puedan obtener, directa o indirectamente, acceso ilimitado al crédito de cada institución y evitar la excesiva concentración del riesgo;

---

<sup>82</sup> Presidencia de la República. Decreto 663 del 2 de abril de 1993. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

- Proteger y promover el desarrollo de las instituciones financieras de la economía solidaria;
- Que el sistema financiero tenga un marco regulatorio en el cual cada tipo de institución pueda competir con los demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones.<sup>83</sup>

El Dr. NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA, en su libro CATEDRA DE DERECHO BANCARIO COLOMBIANO<sup>84</sup>, señala que existen cuatro modalidades de intervención del estado en el sector financiero: La intervención legislativa o regulatoria; la supervisión; el apoyo gubernamental y la intervención a través de sociedades o entes descentralizados.

- Intervención legislativa o regulatoria.

La intervención legislativa en Colombia se ejerce de manera directa mediante la expedición de leyes. También se ejerce por conducto del Gobierno, el Banco de la República y la Superintendencia Financiera, mediante disposiciones de inferior categoría, pero que se imponen en el sector financiero con el mismo carácter que las leyes<sup>85</sup>. Esta modalidad de intervención del sector financiero está compuesta por tres clases de regulaciones: La regulación institucional; la regulación prudencial y la regulación financiera propiamente dicha. La regulación institucional es aquella que busca organizar y estructurar el sistema financiero, definiendo el sistema bancario que va a operar en el país, las clases de instituciones financieras, el objeto de cada

---

<sup>83</sup> Estatuto Orgánico Financiero. Op Cit Art. 46

<sup>84</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Op. Cit.

<sup>85</sup> *Ibíd.* Pág. 77.

institución financiera, y en general, el régimen jurídico aplicable a cada modalidad de entidad financiera. La regulación prudencial o preventiva por su parte, es aquella que se ocupa de asegurar la solvencia y la liquidez de las instituciones bancarias, así como de la diversificación de los riesgos financieros en la administración de los negocios bancarios, con el fin de evitar el colapso del sistema financiero. Por último, existe la regulación financiera propiamente dicha, que se define como una *“regulación coyuntural, cuyo diseño corresponde al Banco de la República en su condición de autoridad monetaria y cambiaria, como que versa sobre las tasas de interés, el volumen del crédito a la economía, las tasas de cambio, los encajes, etc. Corresponde precisamente, por su propia naturaleza, a la regulación de estirpe administrativa, dada su condición eminentemente cambiante y mutante”*<sup>86</sup>

- Supervisión

La supervisión se define como la vigilancia y control del sistema financiero. Esta modalidad de intervención se debe ejercer de manera independiente, por una misma entidad que vigile el sistema financiero de manera integral, especializada y con autonomía financiera, administrativa y técnica. En el caso colombiano, la supervisión del sistema financiero esta a cargo de la Superintendencia Financiera y busca la consecución de los siguientes objetivos:

- a. *“Asegurar la confianza pública en el sistema financiero y velar porque la instituciones financieras que lo integran mantengan permanente solidez*

---

<sup>86</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Op cit. Pág. 91.

*económica y coeficientes de liquidez adecuados para atender sus obligaciones.*

- b. Supervisar de manera integral la actividad de las entidades sometidas a su control y vigilancia no sólo respecto del cumplimiento de las normas y regulaciones de tipo financiero, sino también en relación con las disposiciones de tipo cambiario.*
- c. Supervisar las actividades de las entidades sometidas a su control y vigilancia con el objeto de velar por la adecuada prestación del servicio financiero, esto es, que su operación se realice en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia.*
- d. Evitar que las personas no autorizadas, conforme a la ley, ejerzan actividades exclusivas de las entidades vigiladas.*
- e. Prevenir situaciones que puedan derivar en la pérdida de confianza del público, protegiendo el interés general y, particularmente, el de terceros de buena fe.*
- f. Supervisar en forma comprensiva y consolidada el cumplimiento de los mecanismos de regulación prudencial que deban operar sobre tales bases, en particular respecto de las filiales en el exterior de los establecimientos de crédito.*
- g. Procurar que en el desempeño de las funciones de inspección y vigilancia se dé la atención adecuada al control del cumplimiento de las normas que dicte la Junta Directiva del Banco de la República.*
- h. Velar porque las entidades sometidas a su supervisión no incurran en prácticas comerciales restrictivas del libre mercado y desarrollen actividades con sujeción a las reglas y prácticas de la buena fe comercial.*
- i. Adoptar políticas de inspección y vigilancia dirigidas a permitir que las instituciones vigiladas puedan adaptar su actividad a la evolución de las*

*sanas prácticas y desarrollos tecnológicos que aseguren un desarrollo adecuado de las mismas.*<sup>87</sup>

- Apoyo

Esta modalidad de intervención *“esta relacionada con los mecanismos de actuación del Estado para recuperar a las instituciones bancarias de graves condiciones de iliquidez o de insolvencia que amenazan con extenderse a todo el sector financiero. En este caso se trata de salir al rescate de las instituciones para salvaguardar la confianza pública en el sistema, dando lugar en ocasiones al desplazamiento previo de la administración, a la oficialización o nacionalización del establecimiento de crédito respectivo o, sencillamente, imponiendo condicionalidades a la operación bancaria.”*<sup>88</sup> Esta modalidad de intervención se ejerce en Colombia por el Banco de la República como prestamista de última instancia, por el Fondo de Garantías de las Instituciones Financieras (FOGAFIN) y por el Fondo de Garantías de las Entidades Cooperativas (FOGACOP).

- Intervención a través de sociedades o entes descentralizados.

El Estado también puede intervenir de manera indirecta el sistema financiero, a través de la banca pública u oficial, en virtud de la cual, *“en ejercicio de la función pública las autoridades organizan un establecimiento de crédito con el objeto de*

---

<sup>87</sup> Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Op cit. Art. 325

<sup>88</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Op. Cit. Pág. 129.

*cumplir los fines mismos del Estado y no simplemente para actuar en el mercado como simples particulares.*<sup>89</sup>

## 2.1.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO

El sistema financiero colombiano está conformado por entidades públicas, privadas o mixtas, que desarrollan actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación del país<sup>90</sup>. Es un sistema de banca especializada, en el que instituciones financieras de diversa naturaleza, prestan unos servicios determinados. Por ende, es un sistema en el que coexisten diferentes clases de entidades que en conjunto prestan a la comunidad la totalidad de los servicios financieros existentes en el mercado, pero cada una de ellas tiene a su cargo la prestación de una modalidad limitada de servicios. Es un sistema reglado, sujeto a una supervisión permanente por parte del Estado y en el que coexisten autoridades que gobiernan, regulan y supervisan el sistema y entidades que operan en los mercados del ahorro, la inversión, el crédito y los servicios auxiliares de los mismos<sup>91</sup>.

*Es importante aclarar que “con el paso del tiempo y la consolidación de varios grupos económicos el sistema financiero ha sufrido una variación hacia un esquema con primacía de grupos y conglomerados financieros, lo cuales reflejan en el fondo un sistema de multibanca, en la medida que una matriz presta varios servicios*

---

<sup>89</sup> Op cit. Pág. 130

<sup>90</sup> <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/fin/secfincol.htm>

<sup>91</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Cátedra de Derecho Bancario Colombiano. Ed. Legis. Primera edición. 2000. Pág. 189

*financieros directamente y a través de sus filiales*".<sup>92</sup> Sin embargo, a pesar de la discusión constante sobre el esquema más apropiado para el sistema colombiano, en la actualidad y de acuerdo con la legislación financiera, *"se mantiene un sistema de banca especializada, con una alta presencia de grupos financieros"*,<sup>93</sup> razón por la cual, el objetivo del Proyecto de Ley 285 de 2008 cámara y 286 de 2008 senado que pretende una reforma financiera, es incluir la multibanca.

#### 2.1.2.1. Autoridades Financieras

En Colombia, la intervención del Estado en el sistema financiero se realiza a través del Congreso de la República, el Gobierno Nacional, la Junta directiva del Banco de la República, la Superintendencia Financiera, el Fondo de Garantías de las Instituciones Financieras (FOGAFIN) y el Fondo de Garantías de las Entidades Cooperativas (FOGACOP), quienes tienen funciones separadas y determinadas, pero trabajan coordinadamente para conseguir los fines perseguidos por el Estado, de acuerdo con lo establecido por el artículo 113 de la Constitución Política.<sup>94</sup>

##### 2.1.2.1.1. Congreso de la República

En virtud del artículo 150 literal d) del numeral 19, de la Constitución Política, el Congreso de la República, en su calidad de legislador debe expedir leyes marco

---

<sup>92</sup> [http://www.camaco.es.com.co/modules/ContentExpress/img\\_repository/sistema%20financiero.pdf](http://www.camaco.es.com.co/modules/ContentExpress/img_repository/sistema%20financiero.pdf). Pág. 4.

<sup>93</sup> *Ibíd.* Pág. 5

<sup>94</sup> El artículo 113 de la Constitución establece "(...) Los diferentes órganos del estado tiene funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines"



que señalen los objetivos y criterios que deben servir de guía al Gobierno al momento de regular *“la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”*. Adicionalmente, el Congreso de la República mediante la expedición de leyes ordinarias debe señalar las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le han sido asignadas por la Constitución<sup>95</sup>, *“debe determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio y arreglar el sistema de pesos y medidas”*<sup>96</sup>, debe expedir las leyes de intervención económica, que precisen los fines, alcances y límites de la libertad económica<sup>97</sup>, debe expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones de su junta directiva<sup>98</sup>, debe organizar el crédito público<sup>99</sup> y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que debe desempeñar la Junta Directiva del Banco de la República.<sup>100</sup>

#### 2.1.2.1.2. Gobierno Nacional

El artículo 115 de la Constitución Política, establece que *“el Gobierno Nacional esta formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el gobierno”*. Por su parte, el Presidente de la República es *“jefe del Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa.”* Sin embargo, *“Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de*

---

<sup>95</sup> Constitución Política. Art. 150 numeral 8.

<sup>96</sup> *Ibíd.* Art. 150 numeral 13.

<sup>97</sup> *Ibíd.* Art. 150 numeral 21

<sup>98</sup> *Ibíd.* Art. 150 numeral 22

<sup>99</sup> *Ibíd.* Art. 150 numeral 19, literal a)

<sup>100</sup> *Ibíd.* Art. 150 numeral 19, literal b)

*departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe de Estado y suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho se hacen responsables.”* En el caso del sector financiero, el ministro competente es el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Complementando la función reguladora del Congreso de la República, el Presidente de la República ejerce la facultad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la ejecución de las leyes.<sup>101</sup> Adicionalmente, Organiza el crédito público, reconoce la deuda nacional, interviene *“las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”*<sup>102</sup> y ejerce la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen este tipo de actividades y sobre el Banco de la República.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en su artículo 48 establece las facultades del Gobierno Nacional respecto del sistema financiero. En este sentido dispone: *“el Gobierno Nacional tendrá las siguientes funciones de intervención en relación con las entidades financieras y aseguradoras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y, en general, respecto de las entidades cuyas actividades consistan en el manejo, aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público:*

---

<sup>101</sup> La facultad reglamentaria del Presidente de la República se consagra en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>102</sup> Constitución Política. Op. Cit. Art. 189 numeral 25

*a. Autorizar las operaciones que puedan realizar las entidades objeto de intervención en desarrollo de su objeto principal permitido en la ley. b. Fijar los plazos de las operaciones autorizadas, así como las clases y montos de las garantías requeridas para realizarlas;*

*c. Establecer las normas requeridas para que las entidades objeto de intervención mantengan niveles adecuados de patrimonio, de acuerdo con los distintos riesgos asociados con su actividad;*

*d. Limitar o prohibir, por razones de seguridad financiera, el otorgamiento de avales y garantías por parte de las entidades objeto de intervención e inclusive el otorgamiento de seguros individuales de crédito;*

*e. Determinar el patrimonio técnico, el patrimonio adecuado, el régimen de inversiones, el patrimonio requerido para la operación de los diferentes ramos de seguro y los límites al endeudamiento de las entidades aseguradoras y sociedades de capitalización. Mediante esta facultad el Gobierno Nacional no podrá establecer inversiones forzosas.*

*f. Dictar normas tendientes a garantizar que las operaciones autorizadas a las entidades objeto de intervención se realicen con sujeción a la naturaleza propia de tales operaciones y al objeto principal autorizado a la respectiva entidad.*

*g. Determinar las normas de divulgación de la condición financiera de las entidades objeto de intervención y la responsabilidad de las mismas y sus administradores sobre la veracidad y fidelidad de la información respectiva;*

*h. Dictar normas que amplíen los mecanismos de regulación prudencial con el fin de adecuar la regulación a los parámetros internacionales.*

*i. Determinar de manera general relaciones patrimoniales u otros indicadores que permitan inferir un deterioro de la entidad financiera, con el fin de que para subsanarlo se adopten programas de recuperación o se apliquen de manera automática y gradual medidas apropiadas, todo ello en la forma, condiciones, plazos y con las consecuencias que fije el Gobierno.*

*j. Regular los sistemas de pago y las actividades vinculadas con este servicio que no sean competencia del Banco de la República. Esta facultad se ejercerá previo concepto de la Junta Directiva del Banco de la República, a fin de que este organismo pueda pronunciarse sobre la incidencia de la regulación en las políticas a su cargo. De igual forma, corresponde al Gobierno Nacional establecer las condiciones para que las entidades objeto de intervención desarrollen actividades de comercio electrónico y utilicen los mensajes de datos de que trata la Ley 527 de 1999;*

*k. Establecer normas tendientes a prevenir el lavado de activos en las entidades objeto de intervención, sin perjuicio de las facultades propias de instrucción de la Superintendencia Bancaria;*

*l. Determinar las distintas modalidades de crédito cuyas tasas deban ser certificadas por la Superintendencia Bancaria.”*

*“m. Promover la democratización del crédito. Para este efecto fijará a las entidades objeto de intervención límites máximos de crédito o de concentración de riesgo para*

*cada persona natural o jurídica, en forma directa o indirecta, y las reglas para su cálculo.”<sup>103</sup>*

Es importante aclarar que el Gobierno Nacional no está facultado para “*modificar las normas relativas a la estructura del sistema financiero, la constitución, objeto principal, forma societaria, causales y condiciones de disolución, toma de posesión y liquidación de las entidades autorizadas para desarrollar las actividades financieras, inclusive las desarrolladas por entidades financieras cooperativas, aseguradora y de las demás entidades cuya actividad se relacione con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.*”<sup>104</sup>

#### 2.1.2.1.3. Junta Directiva del Banco de la República

El artículo 371 de la Constitución Política de 1991 establece que “*el Banco de la República ejercerá las funciones de Banca Central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Sujeto a un régimen común propio.*

*Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán de acuerdo con la política económica general.”* Adicionalmente, el

---

<sup>103</sup> Decreto 663 del 2 de abril de 1993. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Art. 49

<sup>104</sup> Estatuto Orgánico Financiero. Op Cit. Art.51.

Estado por intermedio del Banco de la República vela por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, por tal razón, *“el Banco no puede establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de los particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán de la aprobación unánime de la junta directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares”*.<sup>105</sup>

La Junta directiva del Banco de la República por su parte, es la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria y tiene a su cargo la regulación de estas materias. Estas funciones le han sido otorgadas con el objeto de mantener el poder adquisitivo de la moneda, para evitar el incremento del nivel general de precios y preservar el valor de la misma<sup>106</sup>. En este sentido, la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, regula el nivel óptimo de la moneda. Por ende, *“puede actuar sobre el nivel de dinero en circulación a través de los encajes a los intermediarios financieros y las operaciones de mercado abierto, que le permiten colocar títulos de inversión que forman parte de sus activos para recoger circulante”*<sup>107</sup>; como autoridad crediticia, la Junta Directiva del Banco de la República formula la política crediticia del país. En desarrollo de esta facultad puede intervenir las tasas de interés y ordenar a las entidades financieras el refinanciamiento de créditos o la suspensión transitoria del otorgamiento de créditos; y como autoridad cambiaria debe buscar *mantener un nivel adecuado de reservas internacionales que reduzcan la vulnerabilidad de la economía frente a*

---

<sup>105</sup> Constitución Política. Art.373.

<sup>106</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Op Cit. Pág. 151

<sup>107</sup> *Ibíd.* Pág. 155

*choques externos, limitar la volatilidad excesiva de la tasa de cambio en horizontes cortos, y moderar apreciaciones o depreciaciones excesivas que pongan en peligro el logro de las metas de inflación futuras, y la estabilidad externa y financiera de la economía.*<sup>108</sup>

#### 2.1.2.1.4. Superintendencia Financiera de Colombia.

El Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades, ha delegado la supervisión del sistema financiero a la Superintendencia Financiera de Colombia.<sup>109</sup> Por esta razón, a esta entidad le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público<sup>110</sup>. *La superintendencia Financiera es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.*<sup>111</sup> Fue creada por el decreto 4327 del 25 de noviembre del año 2005, como resultado de la fusión de la Superintendencia Bancaria (creada en virtud de la Ley 45 de 1923) y la Superintendencia de Valores (creada por la Ley 32 de 1979)<sup>112</sup>. La búsqueda de

---

<sup>108</sup> [http://www.banrep.gov.co/politica\\_cambiaria/index.html](http://www.banrep.gov.co/politica_cambiaria/index.html)

<sup>109</sup> El artículo 211 de la Constitución Política de 1991 autoriza al Presidente de la República a delegar las funciones expresamente señaladas en la ley a los superintendentes, entre otros.

<sup>110</sup> Constitución Política. Art. 189, numeral 24.

<sup>111</sup> Presidencia de la República. Decreto 4327 del 25 de Noviembre de 2005. Por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura. Art. 2

<sup>112</sup> El artículo 189 numeral 15 de la Constitución Política de 1991 le da la facultad al Presidente de la República de “fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley”. En este sentido, la Ley 790 de 2002 en su artículo 2, establece que “el Presidente de la República podrá disponer la fusión de entidades u organismo administrativos del orden nacional, con objetos afines, creados, organizados o autorizados por la ley, teniendo en cuenta los criterios en ella previstos (...)”

eficiencia administrativa y austeridad fiscal sumado a la duplicidad de funciones en cabeza de las entidades fusionadas fueron las causas determinantes para la fusión de las mismas.<sup>113</sup> La vigilancia de la Superintendencia financiera al sector financiero esta sujeta a la consecución de los siguientes objetivos:

- Preservar la estabilidad, confianza y seguridad del sistema financiero y mantener el orden público
- Promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano
- Salvaguardar la solvencia de las entidades prestadoras de los servicios.
- Promover la libre competencia en condiciones de equidad y la eficiencia de las entidades.
- Democratizar el crédito
- Proteger y promover el desarrollo de instituciones financieras de economía solidaria.
- Proteger a los usuarios del sistema financiero, a los inversionistas, ahorradores y asegurados.

---

<sup>113</sup> Ley 790 del 27 de diciembre de 2002. Por medio de la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la República. Art. 2 literales b y d. En este artículo se establecen las causales que pueden dar lugar a la fusión de entidades u organismo administrativos nacionales.



La Superintendencia Financiera ejerce la inspección, vigilancia y control sobre aquellas entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria y por la Superintendencia de Valores y sobre las entidades que determine la ley o el Gobierno Nacional. Las entidades sometidas a la supervisión de la Superintendencia Financiera son:

- Emisores de valores: Entidades que tienen valores inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores.
- Mercados de activos financieros: los mercados de valores, mercados agropecuarios, agroindustriales y de otros *commodities*, los mercados de futuros, opciones y otros derivados financieros y la participación en el mercado cambiario de las entidades sujetas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera.
- *“Portafolios de Inversión: los fondos de inversión administrados por las sociedades administradoras de inversión, los fondos de valores y los portafolios de valores de terceros administrados por las sociedades comisionistas de bolsa; los fondos comunes ordinarios y los fondos comunes especiales administrados por las sociedades fiduciarias, los fondos mutuos de inversión y los fondos de inversión de capital extranjero administrados por sociedades fiduciarias o por sociedades comisionistas de bolsa.*
- *Proveedores de infraestructura: las bolsas de valores, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities, las bolsas de futuros y opciones, los almacenes generales de depósito, los*

*administradores de sistemas de compensación y liquidación de valores, contratos de futuros, opciones y otros, los administradores de depósitos centralizados de valores, las cámaras de riesgo central de contraparte, los administradores de sistemas de negociación de valores y de registro de operaciones, los administradores de sistemas de pago de bajo valor, los administradores de sistemas de negociación y de registro de divisas y los administradores de sistemas de compensación y liquidación de divisas y los demás sistemas o mecanismos por medio de los cuales se facilite la negociación o registro de valores, contratos de futuros, opciones, divisas y demás instrumentos financieros.*

- *Intermediarios de Valores: Sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas de bolsas agropecuarias y las sociedades comisionistas independientes.*
- *Intermediarios financieros: Los bancos, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento comercial, las cooperativas financieras, las secciones de ahorro y crédito de las cajas de compensación y las oficinas de representación de entidades financieras del exterior.*
- *Entidades Públicas de Carácter Especial: Banco de la República, FINAGRO, FOGACOOP, FOGAFÍN, FONADE, FINDETER, el Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Nacional del Ahorro.*
- *Sociedades de Servicios Financieros: sociedades fiduciarias, las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía, las administradoras de riesgos profesionales, las cajas, fondos y las entidades de seguridad*

*social administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida.*

- *Entidades Aseguradoras y Sociedades de Capitalización: Dentro de este grupo se encuentran. Compañías de seguros, intermediarios de seguros, corredores de seguros, cooperativas de seguros, sociedades de reaseguros y las sociedades de capitalización.*
- *Otras Entidades Casas de cambio, oficinas de representación de organismos financieros y de reaseguradores del exterior.”<sup>114</sup>*

*“La Superintendencia Financiera en materia de supervisión ejerce las funciones asignadas por el Decreto 2739 de 1991, y demás normas que lo modifiquen o adicionen, por la Ley 663 de 1993 y demás normas que la modifiquen o adicionen, por la ley 964 de 2005 y demás normas que la modifiquen y adicionen, por el decreto 4327 de 2005 y demás normas que lo modifiquen y adicionen y por las que le delegue el Presidente de la República”<sup>115</sup>. En general, la Superintendencia Financiera ejerce:*

- *Funciones de Investigación, desarrollo y planeación. Estas facultades permiten a la Superintendencia conocer la situación en la que se encuentra el sistema financiero en determinado momento, y desarrollar las políticas que deben guiar la actuación de las entidades financieras. Adicionalmente, le permiten responder favorablemente a las necesidades planteadas por los usuarios y por las entidades vigiladas.*

---

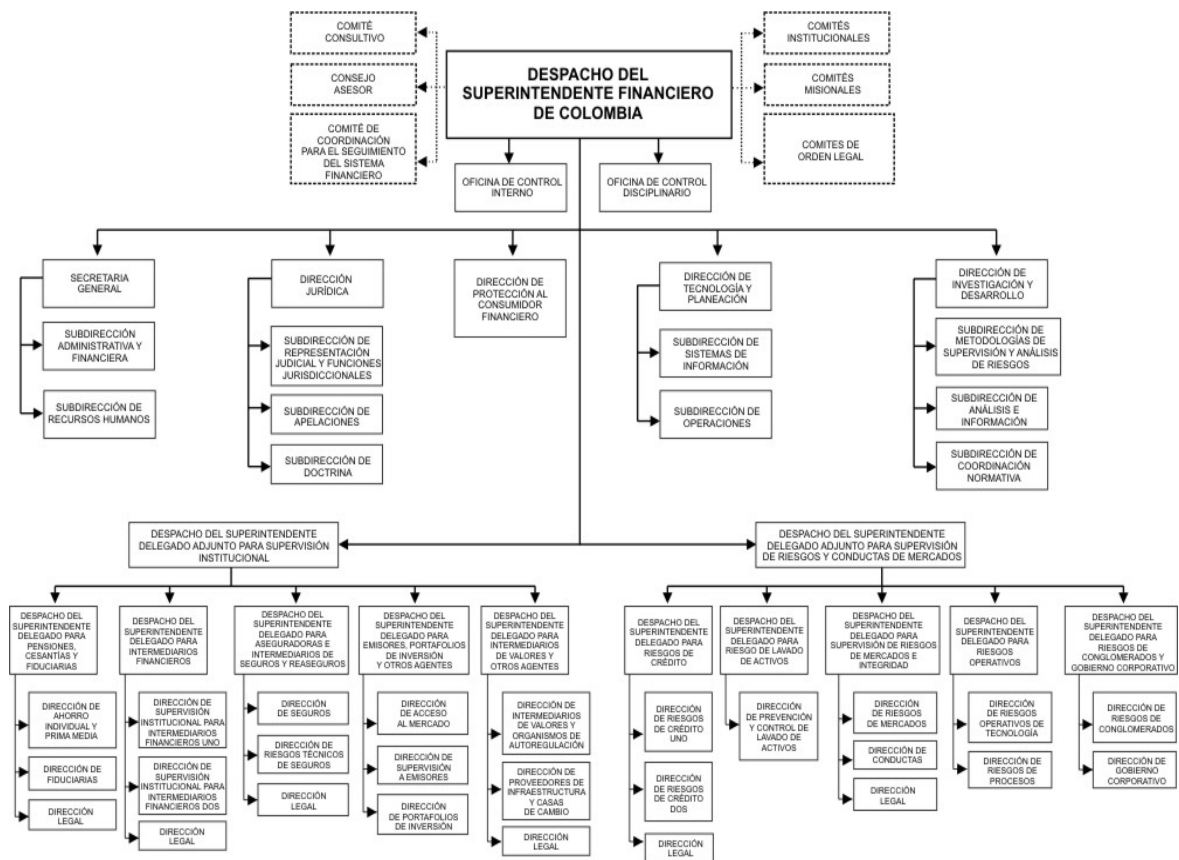
<sup>114</sup> [http://www.superfinanciera.gov.co/NuestraSuperintendencia/brochure\\_superfinanciera.pdf](http://www.superfinanciera.gov.co/NuestraSuperintendencia/brochure_superfinanciera.pdf)

<sup>115</sup> <http://www.superfinanciera.gov.co/>

- Funciones administrativas: Lleva a cabo el control interno de la Superintendencia y el control disciplinario de sus dependientes.
- Funciones de Asesoría: En virtud de esta clase de funciones la Superintendencia asesora al Superintendente, a los superintendentes delegados y demás funcionarios de la entidad, unifica el criterio jurídico desarrollando la doctrina jurídica que rige las actuaciones de la superintendencia. Brinda asesoría a las entidades supervisadas y las guía en el desarrollo de su objeto.
- Funciones en materia de protección al consumidor: En virtud de este tipo de facultades, la superintendencia debe desarrollar las políticas tendientes a evitar el abuso de la posición de dominio de las entidades sujetas a supervisión. Adicionalmente debe resolver quejas y derechos de petición y ejercer una supervisión permanente sobre las campañas publicitarias usadas por las entidades.
- Funciones de prevención y sanción. La superintendencia tiene la facultad de sancionar a aquellas entidades que en el desarrollo de sus funciones violen la ley o sus estatutos, mediante la imposición de multas y adopción de medidas tendientes a superar la situación contraria a los preceptos legales o estatutarios.
- Funciones inspección, vigilancia y control propiamente dichas: La Superintendencia debe autorizar la constitución y funcionamiento de las

entidades sujetas a inspección y vigilancia, así como aprobar su conversión, transformación, escisión, cesión de activos, pasivos y contratos y objetar su fusión y adquisición. Adicionalmente, debe autorizar el establecimiento en el país de representantes u oficinas de representación de organismos financieros, bursátiles y aseguradores del exterior. Igualmente, debe adoptar cualquiera de los mecanismos de salvamento o decretar la toma de posesión.

La organización interna de la Superintendencia Financiera es<sup>116</sup>:



<sup>116</sup> Cuadro tomado de: <http://www.superfinanciera.gov.co/>

#### 2.1.2.1.5. Fondos de Garantías.

Los fondos de garantías se crean como *“mecanismo institucionales para acudir al rescate de los sistemas financieros.”*<sup>117</sup> En Colombia existe el Fondo de Garantías de las Instituciones Financieras (FOGAFIN) y el Fondo de Garantías de las Entidades Cooperativas (FOGACOP).

El Fondo de Garantías de las Instituciones Financieras es una *“persona jurídica autónoma de derecho público y de naturaleza única, sometida a la vigilancia de la Superintendencia Financiera, cuyo objeto fundamental consiste en la protección de la confianza de los depositantes y acreedores en las instituciones financieras inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza de los accionistas y administradores causantes de perjuicios a las instituciones financieras.”*<sup>118</sup>. El Fondo tiene las siguientes funciones básicas:

- Servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de las instituciones inscritas, atendiendo los problemas de solvencia de las instituciones financieras.
- Participar transitoriamente en el capital de las entidades financieras con el objeto de ayudarlas a superar sus problemas de solvencia.

---

<sup>117</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Cátedra de Derecho Bancario Colombiano. Ed. Legis. Primera edición. 2000. Pág. 182.

<sup>118</sup> *Ibíd.* Pág. 183. en concordancia con el artículo 1 de la Ley 117 del 20 de diciembre de 1983.

- Procurar que las entidades inscritas tengan medios para dar liquidez a los activos financieros y a los bienes recibidos en pago.
- Organizar y desarrollar el sistema de seguro de depósito, el de compra de obligaciones a cargo de las entidades inscritas en liquidación y el de financiamiento a los ahorradores de las mismas.
- Adelantar los procesos liquidatorios adoptados por la Superintendencia Financiera.
- Designar a los agentes especiales para la liquidación de entidades financieras, en los casos de toma de posesión.<sup>119</sup>

Por su parte, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas es una entidad de naturaleza única, sujeta al régimen especial previsto en el decreto 2206 del 29 de octubre de 1998, organizada como una entidad financiera vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>120</sup>, que tiene por objeto *“la protección de consistirá en la protección de la confianza de los depositantes y ahorradores de las entidades cooperativas inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza a los asociados y administradores causantes de perjuicios a las entidades cooperativas. En desarrollo de este objeto, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas actuará como un administrador de las reservas correspondientes al seguro de depósitos, así como de los demás fondos y reservas que se constituyan con el fin de atender los distintos riesgos asociados a la actividad financiera cooperativa cuya*

---

<sup>119</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Op. Cit Págs. 185 y 186.

<sup>120</sup> Decreto 2206 del 29 de octubre de 1998. Por medio del cual se ejercen las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 51 de la Ley 454 de 1998. Art. 1.

*administración se le asigne y no corresponda por ley a otra entidad.*<sup>121</sup> El Fondo actúa como administrador del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas.<sup>122</sup>

#### 2.1.2.2. Instituciones Financieras

*Las instituciones financieras son “las personas jurídicas que con autorización del Estado, hacen de la captación, manejo, aprovechamiento e inversión de los dineros provenientes del ahorro del público, y de la prestación de servicios complementarios al crédito y a la actividad financiera, su profesión habitual. Su función económica es movilizar el ahorro de la sociedad, asignar el crédito de acuerdo con el mercado, transformar los riesgos propios de la actividad financiera, efectuar una actividad de transformación de plazos y mantener un fluido sistema de pagos dentro de la economía”*<sup>123</sup>

Las entidades financieras pueden constituirse como sociedades comerciales anónimas o como asociaciones cooperativas. Sin embargo, para la formación de la persona jurídica se requiere una autorización previa del Estado. En este sentido, las partes intervinientes en el contrato de sociedad deben definir los elementos esenciales del contrato social de acuerdo con la normatividad comercial y civil vigente para la constitución de sociedades anónimas y cooperativas, según sea el caso.

---

<sup>121</sup> Decreto 2206 del 29 de octubre de 1998. Op. Cit. Art. 2.

<sup>122</sup> Este fondo fue creado por el Decreto-Ley 2331 del 16 de noviembre de 1998.

<sup>123</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Op Cit. Pág. 229.



#### 2.1.2.2.1. Clases de Instituciones Financieras

El Sistema Financiero Colombiano, excluyendo el sector asegurador, se encuentra conformado por: los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros y las Sociedades de capitalización.

- Establecimientos de crédito

Los establecimientos de crédito son *“instituciones financieras cuya función principal consiste en captar en moneda legal recursos del público en depósitos a la vista o a término, para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito.”*<sup>124</sup> Desde el punto de vista de su objeto pueden ser bancos múltiples o especializados. Los bancos múltiples se ocupan del desarrollo de toda clase de servicios crediticios y financieros, independientemente de los sectores de actividad y de los plazos. Por su parte, los bancos especializados reconocen diferentes modalidades de instituciones<sup>125</sup>, como ocurre en el caso colombiano, en el que los establecimientos de crédito esta divididos en:

*“a) Establecimientos Bancarios: Son establecimientos bancarios las instituciones financieras que tienen por función principal la captación de recursos en cuenta corriente bancaria así como también la captación de otros depósitos a la vista o a término, con el objeto primordial de realizar operaciones activas de crédito”*<sup>126</sup>.

Los establecimientos bancarios se dividen en bancos comerciales y en bancos

---

<sup>124</sup> Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Op Cit. Art 2 numeral 1.

<sup>125</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Op Cit. Pág. 245.

<sup>126</sup> Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.Op. Cit. Art. 2 numeral 2

hipotecarios. Los bancos comerciales *“hacen el negocio de recibir fondos de otros en depósito general y de usar éstos, junto con su propio capital, para prestarlo y comprar o descontar pagarés, giros o letras de cambio.”*<sup>127</sup> Por su parte, los bancos hipotecarios *“hacen el negocio de prestar dinero garantizado con propiedades raíces, que debe cubrirse por medio de pagos periódicos y para emitir cédulas de inversión”*<sup>128</sup>

*“b) Corporaciones Financieras: tienen por objeto la movilización de recursos y la asignación de capital para promover la creación, reorganización, fusión, transformación y expansión de cualquier tipo de empresas así como para participar en su capital, promover la participación de terceros, otorgarles financiación y ofrecer servicios financieros que contribuyan a su desarrollo.*

*c) Cooperativas Financieras: adelantan actividad financiera en los términos del artículo 39 de la Ley 454 de 1998 siendo el único tipo de entidades cooperativas que pueden prestar este tipo de servicios a terceros no asociados. Son establecimientos de crédito. Las operaciones autorizadas se encuentran consagradas en el artículo 27 del EOSF.*

*d) Compañías de financiamiento comercial. Son compañías de financiamiento comercial las instituciones que tienen por función principal captar recursos a término, con el objeto primordial de realizar operaciones activas de crédito para*

---

<sup>127</sup> *Ibíd.* Art. 6

<sup>128</sup> *Ibíd.* Art. 6

*facilitar la comercialización de bienes y servicios, y realizar operaciones de arrendamiento financiero o leasing.”*<sup>129</sup>

Antes de la expedición de la Ley 546 de 1999, existían dentro de los establecimientos de Crédito las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, que tenían como función principal *“la captación de recursos del público para realizar primordialmente operaciones activas de crédito hipotecario de largo plazo”*.<sup>130</sup> En virtud de la citada ley, estas se transformaron en bancos comerciales.

- Sociedades de Servicios Financieros:

Las sociedades de servicios financieros *“son aquellas sociedades que captan recursos del ahorro público y que por la naturaleza especial de su actividad se consideran como instituciones que prestan servicios complementarios y conexos con la actividad financiera”*<sup>131</sup>. Dentro de esta modalidad de Instituciones financieras encontramos:

a) *Sociedades Fiduciarias*: aunque no están definidas en la ley, este tipo de sociedades reciben uno o mas de los bienes de una persona natural o jurídica (llamado fideicomitente) para cumplir con la finalidad determinada en el respectivo contrato.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Op. Cit. Art. 2 numeral 3, 5 y 6

<sup>130</sup> Ley 510 de 1999, publicada por el 4 de agosto de 1999. Art. 13

<sup>131</sup> [http://www.camaco.es.com.co/modules/ContentExpress/img\\_repository/sistema%20financiero.pdf](http://www.camaco.es.com.co/modules/ContentExpress/img_repository/sistema%20financiero.pdf). Pág. 10.

b) *“Almacenes Generales de Depósito: Su objeto es el depósito, la conservación y custodia, el manejo y la distribución, la compra y venta por cuenta de sus clientes”*<sup>133</sup>

c) *“Sociedades Administradoras de Pensiones y Cesantías: Sociedades que tienen como objeto exclusivo la administración de los fondos de cesantías y los de pensiones autorizadas por la ley.”*<sup>134</sup>

- Sociedades de Capitalización:

*“Son instituciones financieras cuyo objeto consiste en estimular el ahorro mediante la constitución, en cualquier forma, de capitales determinados, a cambio de desembolsos únicos o periódicos, con posibilidad o sin ella de reembolsos anticipados por medio de sorteos.”*<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> El Art. 29 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece el régimen legal aplicable a las sociedades fiduciarias Art. 29

<sup>133</sup> Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Op Cit. Art. 33

<sup>134</sup> *Ibíd.* Art. 30

<sup>135</sup> *Ibíd.* Art. 36.

## 2.2. CAPÍTULO II

### DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS

La protección al consumidor financiero tiene su sustento constitucional en el artículo 78 de la Constitución Política. En virtud de este precepto, los derechos de los consumidores de toda clase de bienes y servicios se elevan a rango constitucional y se les otorga la condición de derechos colectivos. Adicionalmente, se establece que la calidad de los bienes y servicios, la información suministrada al público en la comercialización de los mismo y la responsabilidad de productores y comercializadores de bienes y servicios que atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores deben ser reguladas por la ley. En este sentido, el Estatuto del Consumidor<sup>136</sup> regula la protección de los derechos de los consumidores de bienes y servicios. Sin embargo, la protección del consumidor financiero no se encuentra regulada en esa norma sino que tiene una regulación especial en los títulos XIII y XIV del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y en las instrucciones, Directivas y Circulares de la Superintendencia Financiera. El título XIII denominado “*Régimen de la Información Financiera y Comercial*” establece las condiciones que debe cumplir la información que las entidades financieras suministran a sus usuarios. Por su parte, el título XIV contiene las “*Reglas Relativas a la Competencia y a la Protección del Consumidor*” determinando los derechos de los consumidores de servicios financieros y creando la figura del defensor del cliente

---

<sup>136</sup> Decreto 3466 del 2 de diciembre de 1982. ESTATUTO DEL CONSUMIDOR.

como mecanismo de defensa de los derechos de los consumidores financieros al interior de las entidades prestadoras de los servicio financieros.

Al analizar la normatividad vigente tanto legal como constitucional, se puede determinar que los derechos básicos de los consumidores financieros en el ordenamiento jurídico colombiano son: la debida prestación de los servicios financieros, la seguridad, el derecho de petición, la prohibición de cláusulas y prácticas abusivas, la prohibición de abuso de la posición de dominio contractual por parte de las entidades financieras, la transparencia en la información suministrada a los usuarios, la protección de la información personal de los usuarios y la prohibición del uso de publicidad engañosa.

#### 2.2.1. DEBIDA DILIGENCIA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

El artículo 98 numeral 4.1. del Estatuto Orgánico del sistema Financiero establece el deber general en materia de protección al consumidor financiero, en virtud del cual *“las instituciones sometidas al control de la Superintendencia Bancaria, en cuanto desarrollan actividades de interés público, deberán emplear la debida diligencia en la prestación de los servicios a sus clientes a fin de que estos reciban la atención debida en el desarrollo de las relaciones contractuales que se establezcan con aquellas y, en general, en el desenvolvimiento normal de sus operaciones.”*

En la doctrina mercantil, *“para calificar un derecho como profesional se requiere que el ordenamiento correspondiente reconozca unos derechos particulares a quienes ejercen la profesión; al propio tiempo debe imponerles unas obligaciones*

*correlativas para proteger los intereses generales de la profesión y, finalmente, debe subordinar los intereses profesionales a los intereses sociales y a la seguridad de los terceros*".<sup>137</sup> Al analizar los presupuestos que permiten calificar un derecho como profesional, se concluye que el derecho financiero cumple todos los requisitos. En primer lugar, goza de unos privilegios especiales frente a los demás particulares, pues las entidades financieras son lo únicos agentes en el mercado que pueden realizar operación de inversión y aprovechamiento de los recursos captados del público, mediante el uso de una denominación especial que les permite distinguir sus establecimientos de comercio de los demás y con una legislación procesal especial para el cobro de los créditos otorgados. Adicionalmente, tienen acceso a la liquidez del Banco de la República, que actúa como banquero de bancos y prestamista de última instancia. En segundo lugar, las entidades prestadoras de servicios financieros tienen unas obligaciones o cargas profesionales que no tienen los demás sujetos de derecho, entre las cuales se distinguen: la reserva bancaria; deberes especiales de información; reglas de carácter prudencial relacionadas con la liquidez, capital y dispersión de los riesgos; encajes y prevención del lavado de activos; etc. Por último, Las instituciones financieras en el desarrollo de sus actividades someten sus intereses a los intereses de la comunidad, por ende están sometidos a la intervención y supervisión permanente del Estado.<sup>138</sup>

Por lo anterior, se puede deducir que la actividad financiera se caracteriza por ser una actividad profesional que está sometida a la legislación comercial, salvo en aquellos casos en que disposiciones especiales de derecho financiero regulen la materia. Por ende, las instituciones financieras se pueden considerar como un

---

<sup>137</sup> MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Op Cit. Pág. 27. Quien a su vez cita a GABINO PINZÓN. Introducción al Derecho Comercial. Tercera edición. Editorial Temis. Bogotá 1985. Pág. 6.

<sup>138</sup> *Ibíd.* Pág. 27 y 28.

comerciante más dentro del tráfico mercantil. Sin embargo, por la importancia del servicio que prestan a la comunidad y por los riesgos propios de la actividad financiera, son sujetos calificados sometidos a la intervención permanente del Estado, con calidades especiales y que requieren de una autorización previa para el desarrollo de su actividad. Por ende, no están sometidos a los parámetros generales de responsabilidad civil, sino que en el ejercicio de sus funciones deben actuar con la diligencia y cuidado propios de un profesional en la materia, que posee conocimientos y experiencia en el campo financiero<sup>139</sup>. En este sentido, la legislación comercial y la legislación financiera han establecido en cabeza de las instituciones financieras mayores niveles de diligencia en la prestación de sus servicios que aquellos determinados por la actuación de un buen padre de familia. Las entidades financieras son responsables entre otros, por el pago de cheques falsos o cuya cantidad se haya alterado<sup>140</sup>, por los desembolsos erróneos<sup>141</sup>, por la integridad e idoneidad de las cajillas de seguridad<sup>142</sup>, etc.

Es necesario precisar que la Superintendencia Financiera reconoce que los cajeros automáticos son uno de los recursos usados por las entidades financieras para la debida prestación de sus servicios y los define como “*terminales financieras de autoservicio*”, diseñadas para que los usuarios

---

<sup>139</sup> A manera de ejemplo, la Circular Básica Jurídica 007 de 1996, Título Cinco. Capítulo Primero. Numeral 2.2.1. literal v), establece el deber de Deber de diligencia, profesionalidad y especialidad por parte de las sociedades fiduciarias de la siguiente manera: “*En su actuar, las sociedades fiduciarias deberán tener los conocimientos técnicos y prácticos de la profesión, emplearlos para adoptar las medidas tendientes a la mejor ejecución del negocio y prever circunstancias que puedan afectar su ejecución. En este sentido deberán abstenerse de realizar negocios fiduciarios en los cuales no tengan la adecuada experiencia para llevarlos a cabo o no cuenten con los recursos físicos, tecnológicos y humanos necesarios para el desarrollo de tales negocios*”.

<sup>140</sup> Decreto 410 del 27 de marzo de 1971. “Código de Comercio”.Art. 1391

<sup>141</sup> *Ibíd.* Art. 1398

<sup>142</sup> *Ibíd.* Art. 1417



efectúen sus transacciones sobre sus cuentas de manera directa.<sup>143</sup> En concordancia con el tema objeto de estudio, el Concepto No. 2004016681-1 del 15 de abril de 2004 de la Superintendencia Financiera establece que *“en relación con el funcionamiento, formas y periodos de operación de los cajeros electrónicos o frecuencias de daño, no existe una regulación especial porque dichas circunstancias, conllevan ingredientes tecnológicos que no son susceptibles de ser normados. Sin embargo, ello no significa que las Entidades Financiera que cuenten con cajeros propios a servicio de sus clientes o que hayan contratado los mismos con administradoras de cajeros no tengan la obligación de disponer lo necesario para propender al usuario un servicio adecuado, transparente, oportuno y eficiente, de acuerdo con las normas vigentes”*.

Respecto de la debida diligencia en la prestación de los servicios por parte de las entidades financieras, la Superintendencia Financiera ha impuesto 21 sanciones, de las cuales, una se impuso en el año 2007, cuatro en el año 2005, cuatro en el año 2003, tres en el año 2002, una en el año 2001 y cuatro en el año 2000.

---

<sup>143</sup> Superintendencia Bancaria. Concepto No. 90045865-3 del 28 de enero de 1991 y Superintendencia Financiera. Concepto No. 2006048276-001 del 20 de octubre de 2006. En este concepto adicionalmente se establece que *“las operaciones que se pueden realizar a través de éstos responden esencialmente a operaciones de caja, como retiros en efectivo, consultas de saldo, avances en efectivo, pago de servicios, etc. Los cajeros automáticos pueden hacer parte de las entidades financieras -establecimientos de crédito- que los poseen, cuando éstas son propietarias directas de dichos aparatos. No obstante, algunas redes de ellos son de propiedad de otras entidades (administradoras de pago de bajo valor), con las cuales los establecimientos de crédito celebran convenios para prestar los mismos servicios a sus clientes y/o usuarios”*

## 2.2.2. SEGURIDAD

La Circular Básica Jurídica 007 de 1996 establece que la prestación de los servicios por parte de las entidades financieras se debe realizar en condiciones de seguridad<sup>144</sup>. Desarrollando este derecho, la Superintendencia Financiera ha dispuesto que las entidades financieras deben contar con sistemas de seguridad que les permitan a los usuarios realizar sus transacciones de manera segura y confiable. En este sentido, éste organismo ha determinado que a pesar de no existir una normatividad general que de manera imperativa establezca los medios o medidas preventivas de seguridad que las instituciones financieras deben adoptar y brindarle a su clientela, *“dada la naturaleza de las actividades que desarrollan y el riesgo a que se enfrentan en el manejo de recursos del público, especialmente el dinero en efectivo, se encuentran en la obligación de adoptar mecanismos de seguridad indispensables para evitar la ocurrencia de siniestros ocasionados por asaltos bancarios, entre los cuales es razonable la implementación de instructivos de seguridad”*<sup>145</sup> que se suministren a los usuarios con el fin de evitar que estos sean víctimas del crimen. Sin embargo, *“cada Institución Financiera goza de autonomía y libertad para adoptar los mecanismos de seguridad que a su juicio y por virtud del profesionalismo y conocimiento de riesgos que comporta la actividad que le es característica, estime conveniente para minimizar la ocurrencia de situaciones que afecten el normal desarrollo de sus operaciones o representen peligro para los intereses de los usuarios.”*<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica. Circular Externa 007 de 1996. Título Segundo. Capítulo Primero. Instrucciones Generales relativas a las Operaciones Activas de Crédito comunes a los Establecimientos de Crédito. Numeral 8.1

<sup>145</sup> Superintendencia Bancaria. Conceptos No. 2001019804-1 del 21 de julio de 2001 y No 2003032794-1 del 16 de septiembre de 2003

<sup>146</sup> Superintendencia Financiera. Concepto No. 2003046928-0 y 2003049090-0 del 14 de octubre de 2003.

A pesar de la autonomía de las instituciones financieras para adoptar los mecanismos de seguridad que consideren más indicados para proteger a los usuarios, la Circular Básica Jurídica 007 de 1996 establece unas normas técnicas mínimas de seguridad para determinadas operaciones, como en el caso de las características de las terminales y cajeros automáticos a través de los cuales se puedan realizar consignaciones o pagos mediante cheque o efectivo, las operaciones de consignación o pago a través de terminales o cajeros automáticos y las tarjetas débito o crédito.

*“Las entidades que presten el servicio de consignaciones o pagos mediante cheque o efectivo a través de terminales o cajeros automáticos o expidan tarjetas débito o crédito, deben desarrollar procedimientos especiales de control interno que garanticen una revisión permanente de los sistemas de seguridad a los clientes y usuarios. Los procedimientos que se adopten deben considerar cuando menos una revisión y evaluación periódica de las seguridades físicas de acceso a las terminales o cajeros automáticos y del funcionamiento de los mismos.”*<sup>147</sup> La Circular Externa 052 del 25 de octubre de 2007 que establece *“los requisitos mínimos de seguridad y calidad en el manejo de información a través de medios y canales de distribución de productos y servicios para los clientes o usuarios”* dispone que las entidades financieras deben adoptar gradualmente las medidas técnicas de seguridad que se establecen en la Circular Externa 007 de 1996 antes del primero de enero de 2010.

---

<sup>147</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica. Circular Externa 007 de 1996. Título Segundo. Capítulo Primero. Instrucciones Generales relativas a las Operaciones Activas de Crédito comunes a los Establecimientos de Crédito. Numeral 8.2

### 2.2.3. DERECHO DE PETICIÓN

Los consumidores financieros tienen derecho a recibir la atención debida por parte de las entidades financieras en el desarrollo de las relaciones contractuales. El derecho de petición, es uno de los mecanismos que poseen los usuarios de las entidades financieras para la resolución de sus inquietudes. En virtud del artículo 23 de la Constitución Política de 1991, el derecho de petición es el derecho que tiene toda persona 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”*. De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia,<sup>148</sup> *“el ámbito de protección del derecho fundamental de petición comprende los siguientes elementos:*

*(1) El derecho a presentar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas puedan negarse a recibirlas o tramitarlas.*

*(2) El derecho a obtener una respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en las normas correspondientes.*

*(3) El derecho a recibir una respuesta de fondo, lo que implica que la autoridad a la cual se dirige la solicitud, de acuerdo con su competencia, se pronuncie de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado; esto, independientemente de que el sentido de la respuesta sea favorable o no a lo*

---

<sup>148</sup> Ver entre otras las sentencias T-508 de 2007, T-435 de 2007, T-274 de 2007, T-149 de 2007, T-031 de 2007, T-694 de 2006, T-586 de 2006, T-563 de 2006, T-412 de 2006 y T-288 de 2006.

*solicitado.*

*(4) El derecho a obtener una pronta comunicación de lo decidido”*

*4.3 Así, la Corte ha indicado que el amparo del derecho fundamental de petición no sólo implica que la respuesta dada a la solicitud se haya efectuado dentro del término legal previsto para ello, sino también que dicha respuesta sea suficiente, efectiva y congruente, sin que con esto se entienda que la protección constitucional se deriva de la contestación favorable a las pretensiones formuladas”<sup>149</sup>*

Al respecto, en la Sentencia T-561 del 26 de julio de 2007, Expediente T-1593312, MP. Jaime Araujo Rentería, la Corte explicó:

*Ahora bien, esta Corporación ha manifestado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario.<sup>150</sup> La efectividad de la respuesta depende de que se solucione el caso que se plantea.<sup>151</sup> Por último, la congruencia exige que exista coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar*

---

<sup>149</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-672 del 30 de agosto de 2007. MP. Jaime Araujo Rentería. Expediente T-1621354

<sup>150</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencias T-581 del 16 de julio de 2003. Expediente T-728666. MP. Rodrigo Escobar Gil, y T-1160A del 1 de noviembre de 2001. Expediente T-478409. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>151</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-220 del 4 de mayo de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente T-30771.

*información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta.*<sup>152</sup>  
(Negrilla fuera del texto original).

*“4.4 Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la falta de competencia para adoptar una decisión sobre la solicitud presentada, no significa que la autoridad ante la cual se formuló, se encuentre exenta de pronunciarse al respecto. En este caso, la Corte ha señalado que la autoridad aludida debe manifestar tal circunstancia al peticionario, pues de otra manera, se entiende que dicha autoridad vulneró el derecho fundamental de petición del solicitante.<sup>153</sup> Así mismo, ha afirmado que la contestación de la solicitud presentada no es suficiente para la protección del derecho fundamental de petición, pues la autoridad correspondiente debe adelantar las actuaciones necesarias para que la decisión tomada sea comunicada de manera oportuna al peticionario.<sup>154,155</sup>*

Respecto del término para dar respuesta a la solicitud, en la sentencia T-377 del 3 de abril de 2000. Expediente T-259199. MP. Alejandro Martínez Caballero, esta Corporación precisó:

*En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude*

---

<sup>152</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-669 del 6 de agosto de 2003. Expediente T-724490. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>153</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-219 del 22 de febrero de 2001. Expediente T- 347940. MP. Fabio Morón Díaz.

<sup>154</sup> Corte Constitucional Sentencia T-249 del 27 de febrero de 2001. Expediente T- 362529. MP. José Gregorio Hernández.

<sup>155</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-672 del 30 de agosto de 2007. Expediente T-1621354. MP. Jaime Araujo Rentería.

*al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación.*

En el caso de las entidades financieras, la Corte Constitucional ha admitido, de manera excepcional, que el derecho de petición vincula a los particulares<sup>156</sup>, *“en todo caso, el ejercicio de la actividad financiera es el resultado de las atribuciones especiales conferidas por el Estado para el efecto, y dicha actividad constituye un servicio público de interés para toda la comunidad, por ende, bajo ninguna circunstancia se pueden adelantar acciones o incurrir en omisiones que se fundamenten en el abuso de la posición dominante y privilegiada frente a los usuarios. De esta forma, es claro que todas las entidades financieras, deben garantizar la protección y efectividad de los derechos fundamentales de sus clientes, dentro de los cuales se encuentra el derecho de petición.”*<sup>157</sup>

Sin embargo, es importante resaltar que a pesar de consagrarse el derecho de petición como un derecho fundamental, *“la procedencia de la tutela para exigir al particular que atienda una petición se sujeta a los requisitos contemplados en el artículo 86 de la Carta, esto es: que el particular preste un servicio público o que realice una actividad de interés general y, además, que la negativa a contestar la petición vulnere derechos fundamentales (Sentencias C-134/94 y T-105/96). Así, se ha concedido la tutela por violación al derecho de petición cuando la entidad privada se niega a expedir certificados laborales necesarios para acceder a un*

---

<sup>156</sup><http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Jurisprudencia1999/derechodepeticionanteentidades.htm>

<sup>157</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-672 del 30 de agosto de 2007. Expediente T-1621354. MP. Jaime Araujo Rentería

*nuevo empleo, presentándose violación del derecho al trabajo (Sentencia T-738/98); cuando no entrega información necesaria para tramitar lo concerniente a la pensión, afectándose el derecho a la seguridad social (Sentencia T-789/98.) ; cuando la entidad financiera no suministra información que permita rectificar información remitida a la central de riesgos del sistema financiero, impidiéndose ejercer el habeas data (Sentencia T-131/98); cuando la entidad financiera no entrega información relativa al cumplimiento o el estado de sus obligaciones crediticias, colocando en peligro el derecho a una vivienda digna Sentencia (T-131/98); y, en general, cuando las administradoras de fondos de pensiones, no atienden las solicitudes de pensión(Sentencias T-594/92, T-240/93 y T-219/95)”<sup>158</sup>*

Frente a la violación del derecho de petición por parte de las entidades financieras, la Superintendencia Financiera ha impuesto 7 sanciones. Las respectivas sanciones se impusieron en el año 2000.

#### 2.2.4. PROHIBICIÓN DE CLÁUSULAS<sup>159</sup> Y PRÁCTICAS ABUSIVAS y DE ABUSO DE LA POSICIÓN DE DOMINIO CONTRACTUAL POR PARTE DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS.

El deber general de las instituciones financieras en relación con la protección de los usuarios de los servicios prestados por estas, dispone en el inciso segundo, numeral 4.1 del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que “*en la*

---

<sup>158</sup> Sentencia T-672 del 30 de agosto de 2007. Op cit.

<sup>159</sup> De acuerdo con la Circula Básica Jurídica 007 de 19996, Título Quinto. Capítulo Primero, numeral 2.2.5. inciso segundo. Se entiende por cláusulas abusivas “*aquellas que buscan reportar una ventaja para el proponente dejando al aceptante en circunstancias de inferioridad, dificultad o manifiesta incomodidad para el cumplimiento de sus obligaciones o el reclamo de sus derechos*”.



*celebración de las operaciones propias de su objeto dichas instituciones deberán abstenerse de convenir cláusulas que por su carácter exorbitante puedan afectar el equilibrio del contrato o dar lugar a un abuso de posición dominante.”*

La actividad financiera es una actividad comercial en la que priman los principios de autonomía privada y de libertad contractual. Sin embargo, estos principios no pueden ser entendidos como usualmente se entienden en el tráfico mercantil, sino que están rodeados de unos matices especiales que buscan equilibrar las cargas soportadas por las partes en la relación contractual. La Corte Constitucional en la Sentencia SU-157 del 10 de marzo de 1999, MP. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, establece que *“la autonomía de la voluntad negocial de las entidades financieras, en muchos aspectos, está más restringida que la del resto de particulares, pues se encuentra especialmente limitada en razón a la función que desempeñan, a la especialidad de la actividad que prestan y a su condición de instrumento para garantizar derechos individuales, como quiera que la libertad negocial también se limita por la prohibición de afectar desproporcionadamente derechos fundamentales y por el impedimento del abuso del derecho propio.”*<sup>160</sup> Sin embargo, esto no quiere decir que el Estado propicie el desequilibrio económico de las actividades financieras, bursátil y aquellas que captan dinero del público, ni quiere decir que la Constitución exija la aprobación instantánea de créditos, pues resulta evidente que esas entidades deben procurar disminuir el grado de riesgo que resulta consustancial al otorgamiento de un préstamo, a través del conocimiento del cliente. Precisamente, para estimular la democratización, la seguridad y transparencia del crédito es importante la intervención del Estado (...)

---

<sup>160</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 693 del 12 de junio del 2000. MP. Avaro Tafur Galvis. Expediente No. T-284384

Complementando lo anterior, la Sentencia T-468 del 5 de julio de 2003, MP. RODRIGO ESCOBAR GIL, estableció que *“la autonomía de la voluntad privada se manifiesta de la siguiente manera: (i) En la existencia de una libertad para contratar o no, siempre que dicha decisión no se convierta en un abuso de la posición dominante o en una práctica restrictiva de la competencia; (ii) En el logro o consecución no sólo del interés particular sino también del interés público o bienestar común; (iii) En el control a la producción de efectos jurídicos o económicos, con el propósito de evitar el abuso de los derechos; (iv) En el papel del juez consistente en velar por la efectiva protección de los derechos de las partes, sin atenerse exclusivamente a la intención de los contratantes y; (v) A la sujeción de la autonomía de la voluntad a los parámetros éticos de la buena fe<sup>161</sup>”*. Sin embargo, *“la autonomía de la voluntad privada tratándose de las instituciones financieras, se encuentra restringida o limitada: (i) Por la naturaleza especial de la actividad que prestan; (ii) Por la circunstancia de ser el crédito y el ahorro instrumentos necesarios para garantizar los derechos de las personas; (iii) Por la prohibición constitucional de no abusar de los derechos propios; (iv) Por el principio de prevaecía del interés público; (v) Por la vigencia del principio de solidaridad y, adicionalmente; (vi) Por las exigencias éticas de la buena fe”*.

En este mismo sentido, la Sentencia C-341 del 3 de mayo del 2006, MP. JAIME ARAUJO RENTERIA, reitera que *“el ejercicio de la autonomía de la voluntad privada en la actividad financiera no tiene el mismo campo de acción que ostenta en las actividades ordinarias y está sujeto a restricciones por causa del*

---

<sup>161</sup> Así, el **artículo 1603** del Código Civil dispone que: *“Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”*. En un sentido más amplio, el **artículo 871** del Código de Comercio, determina: *“Los contratos deberán celebrarse y ejecutarse de buena fe y, en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural”*.

*interés público y la protección constitucional de los derechos fundamentales, las cuales se imponen principalmente a las entidades prestadoras de esos servicios, como ocurre, por ejemplo, en materia de negación del acceso a los servicios o de terminación unilateral de los mismos”*

Es importante señalar que el ejercicio de la autonomía de la voluntad privada por parte de las entidades prestadoras de servicios financieros no puede limitar los derechos de sus clientes ni someterlos a un bloqueo financiero injustificado. En este sentido, la Sentencia SU-167 del 17 de marzo de 1999, MP. ALEJANDRO MARINEZ CABALLERO, estableció que *“para encontrar una decisión ponderada y la máxima efectividad de los derechos en conflicto, la sentencia SU-157 de 1999 de la Corte Constitucional, parte de la libertad contractual de la banca, como una regla general. Sin embargo, esa autonomía se limita por el núcleo esencial de los derechos del cliente, los cuales se consideran transgredidos cuando se presenta un bloqueo financiero, y esto sucede cuando se cumplen estas condiciones:*

- 1. Cuando al cliente le es imposible actuar de manera efectiva para neutralizar los efectos de las decisiones de los bancos. Por lo tanto, no constituye una situación de bloqueo financiero si existen medios administrativos o jurídicos que le permitan acceder al sistema financiero...*
- 2. También se presenta el bloqueo financiero cuando el usuario está frente a la imposibilidad de ingreso al servicio público bancario. Por consiguiente, transgreden desproporcionadamente los derechos del cliente, las decisiones en cadena o reiteradas indefinidamente que impiden hacer uso de la banca...*
- 3. Cuando la decisión de las entidades financieras produce consecuencias graves para la capacidad jurídica del usuario del servicio público...*

4. Cuando la negativa de negociación no responde a causas objetivas y razonables que justifican la decisión<sup>162</sup>”

Vale la pena mencionar, que el tema del ejercicio de la autonomía de la voluntad privada por parte de las entidades financieras fue tratado por la Sala Plena de la Corte Constitucional al resolver, mediante sentencias de unificación, la revisión de fallos de tutela proferidos en casos en los cuales aquellas negaron la prestación de sus servicios a usuarios determinados, por causa de la inclusión de éstos en la llamada “*Lista Clinton*”<sup>163</sup>. En estas sentencias se determinó que las entidades financieras solo pueden negarse a prestar sus servicios por causas objetivas que impliquen riesgo para la entidad financiera, para sus usuarios y para el sector financiero en general. El uso de causales subjetivas por parte de las entidades financieras para negarse a contratar con un usuario se constituiría en una práctica abusiva por parte de las entidades e implicaría un abuso de su posición de dominio contractual. A consideración de la Corte, “*las consecuencias económicas de la inclusión en la lista Clinton son muy graves para la banca y para el interés de todos los ahorradores de esa entidad concreta*”<sup>164</sup>. Por tal razón, se considera a la “*Lista Clinton*” una causal objetiva de exclusión, pues “*la mayoría de las entidades financieras Colombianas mantienen relaciones comerciales muy importantes con la banca Norteamericana, por lo que las medidas adoptadas en nuestro país se dirigen a proteger a las instituciones financieras colombianas de*

---

<sup>162</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-763 del 21 de julio de 2005. MP Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-1074107

<sup>163</sup> El 22 de octubre de 1995, el Presidente de los Estados Unidos de América, Bill Clinton, expidió la Orden Ejecutiva 12978 titulada "Blocking Assets and Prohibiting Transactions with Significant Narcotics Traffickers" con la finalidad de congelar activos y prohibir transacciones con importantes traficantes de narcóticos. Dicho documento señaló varios nombres de personas presuntamente vinculadas con los llamados “carteles” del narcotráfico y dispuso que, en ese país, serían sancionadas las personas que celebraran negocios con las que figuraran en la mencionada lista.

<sup>164</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU167 del 17 de marzo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero. Expediente T-176083

*riesgos inminentes propiciados por la fuerte capacidad de intimidación que tiene la banca norteamericana sobre el mercado financiero colombiano. En consecuencia, los efectos "reflejo" de la lista Clinton producen un estado de indefensión indudable para la banca colombiana, por lo que se considera que ella debe defender el interés general de los ahorradores. Así las cosas, tal y como se plantean en la actualidad los hechos, la negociación con quienes aparecen en la lista Clinton podría propiciar un desequilibrio económico desproporcionado para el sistema financiero colombiano, el cual no puede ser controlado por las autoridades de este país, como quiera que la lista Clinton no es norma ni es una decisión de autoridad pública que pueda ser examinada a través de decisiones judiciales o administrativas colombianas"*<sup>165</sup>.

En este punto es importante determinar que las entidades financieras poseen una posición dominante en la relación contractual. Son ellas quienes fijan los requisitos y condiciones de los créditos, tasas de interés, sistemas de amortización etc. Son ellas las depositarias de la confianza pública por el servicio que prestan, y sus actos gozan de la presunción de veracidad por parte de los clientes.<sup>166</sup> Adicionalmente, la gran magnitud de relaciones contractuales celebradas entre las entidades financieras y sus clientes conllevan al uso de contratos tipo o contratos de adhesión que agilizan las transacciones en el sector financiero. Sin embargo, esta modalidad contractual impide que las partes negocien los supuestos bajo los cuales se va a desarrollar la relación de consumo y coloca a la entidad en una posición de dominio, porque es esta quien define las cláusulas o estipulaciones que van a regir las relaciones con sus clientes. Por estas razones, la Corte Constitucional en numerosas sentencias he precisado que la posición de dominio de las instituciones

---

<sup>165</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU 157 del 10 de marzo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero. Expedientes T-153327 y T- 152413.

<sup>166</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 1085 del 5 de diciembre de 2002 MP. Jaime Araujo Rentería. Expediente T-645771

financieras puede conllevar el uso de prácticas abusivas por parte de las entidades o la inclusión de cláusulas exorbitantes en los contratos de adhesión, vulnerando así los derechos de los consumidores de servicios financieros y atentando contra el principio de la buena fe comercial.

El artículo 83 de la Constitución Política de 1991 establece que *“las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”*. Desarrollando este principio, la sentencia T-475 de 1992 MP. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, señaló que *“la buena fe supone la existencia de una relación entre personas y se refiere fundamentalmente a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada. En las gestiones ante la administración, la buena fe se presume del particular y constituye guía insustituible y parámetro de acción de la autoridad. La doctrina, por su parte, ha elaborado diversos supuestos para determinar situaciones contrarias a la buena fe. Entre ellos cabe mencionar la negación de los propios actos<sup>167</sup> (venire contra factum proprium), las dilaciones injustificadas, el abuso del poder y el exceso de requisitos formales, sin pretender con esta enumeración limitar el principio a tales circunstancias. No es posible reducir la infracción de la buena fe a casos tipificados legalmente. De ahí que la aplicación de este principio suponga incorporar elementos ético-jurídicos que trascienden la ley y le dan su real significado, suscitando en muchas ocasiones la intervención judicial para calificar la actuación pública según las circunstancias jurídicas y fácticas del caso...”*

---

<sup>167</sup> Subrayado fuera del texto.

Por su parte, la sentencia C-544 de 1 de diciembre de 1994, MP. JORGE ARANGO MEJIA establece que *"la buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma. En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre. Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico y sancionado por éste. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe"*.

De lo anterior, se deduce que si una entidad financiera realiza un contrato de prestación de servicios con el usuario y en el desarrollo de ese contrato modifica una de las condiciones del contrato sin justificación objetiva y razonable, no sólo estaría contrariando el principio de la buena fe, sino que a su vez, estaría contrariando su propia actuación.

La Corte Constitucional en Sentencia T-295 del 4 de mayo de 1999, MP. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, estableció los presupuestos que se deben verificar para establecer que efectivamente ha existido una negación del acto propio. En este sentido consagró que *"el respeto del acto propio requiere de tres condiciones para que pueda ser aplicado:*

a. *Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz*

*Se debe entender como conducta, el acto o la serie de actos que revelan una determinada actitud de una persona, respecto de unos intereses vitales. Primera o anterior conducta que debe ser jurídicamente relevante, por lo tanto debe ser ejecutada dentro una relación jurídica; es decir, que repercuten en ella, suscite la confianza de un tercero o que revele una actitud, debiendo excluirse las conductas que no incidan o sean ajenas a dicha relación jurídica.*

*La conducta vinculante o primera conducta, debe ser jurídicamente eficaz; es el comportamiento tenido dentro de una situación jurídica que afecta a una esfera de intereses y en donde el sujeto emisor de la conducta, como el que la percibe son los mismos. Pero además, hay una conducta posterior, temporalmente hablando, por lo tanto, el sujeto emite dos conductas: una primera o anterior y otra posterior, que es la contradictoria con aquella.*

b. *El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción –atentatorio de la buena fe- existente entre ambas conductas.*

*La expresión pretensión contradictoria encierra distintos matices: por un lado, es la emisión de una nueva conducta o un nuevo acto, por otro lado, esta conducta importa ejercer una pretensión que en otro contexto es lícita, pero resulta inadmisibles por ser contradictoria con la primera. Pretensión, que es aquella conducta realizada con posterioridad a otra anterior y que esta dirigida*



*a tener de otro sujeto un comportamiento determinado. Lo fundamental de la primera conducta es la confianza que suscita en los demás, en tanto que lo esencial de la pretensión contradictoria, es el objeto perseguido*

*c. La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas.*

*Es necesario entonces que las personas o centros de interés que intervienen en ambas conductas -como emisor o como receptor- sean los mismos. Esto es que tratándose de sujetos físicamente distintos, ha de imputarse a un mismo centro de interés el acto precedente y la pretensión ulterior.*

De manera consecuente, en Sentencia T-083 de 7 de febrero de 2003, MP JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO esta corporación precisó como opera el principio del respecto del acto propio. *“...El principio de respeto del acto propio opera cuando un sujeto de derecho ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor.*

*De ello se desprende que el respeto del acto propio comprende una limitación del ejercicio de los derechos consistente en la fidelidad de los individuos a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismos, más aún cuando el acto posterior se funde en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos<sup>168</sup>.*

En este orden de ideas, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia<sup>169</sup> ha concluido que cuando las entidades financieras modifican sus propios actos de manera unilateral e inconsulta faltan al principio del respeto del acto propio y actúan de manera ilegítima frente a sus clientes, traicionando la confianza por ellos depositada en el proceder de las entidades que hacen parte del sector financiero.<sup>170</sup> Por tal razón, cuando las entidades financieras corrigen unilateralmente los errores que ellas mismas han cometido en la reliquidación de los créditos, no sólo están negando sus propios actos sino que adicionalmente están actuando arbitrariamente en la relación contractual y abusando de su posición de dominio. Esta situación se presentó en repetidas ocasiones en la transición del UPAC (Unidad de Valor Constante) al UVR (Unidad de Valor Presente).

Es cierto que las Entidades Financieras no fueron responsables de la situación que se presentó por el manejo del UPAC, ya que ellas cumplían con la regulación vigente expedida por el Gobierno Nacional mediante los decretos: 677 de 1972 *“por el cual se toman unas medidas en relación con el ahorro privado”*; 678 de 1972 *“por*

---

<sup>168</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-475 del 29 de julio de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente T-1917

<sup>169</sup> En este sentido se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias T 323 de 2003, T 544 del 2003, T 546 de 2003, T 705 de 2003, T 959 de 2003, T 987 de 2003, T 079 de 2004, T 186 de 2004, T 287 de 2004, T 608 de 2004, T 733 de 2004, T 129 de 2005, T 1034 de 2005

<sup>170</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-186 del 4 de marzo de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expedientes No. T- 807154 y T-806583

*el cual se toman unas medidas en relación con el ahorro privado”; 1229 de 1972 “por el cual se dictan unas medidas relacionadas con el principio de valor constante para ahorros y préstamos”; 1269 de 1972 “por el cual se toman algunas medidas en relación con el ahorro privado y el funcionamiento de las Corporaciones Privadas de Ahorro y Vivienda”; 1730 de 1991, “Por la cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y 663 de 1995 “por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”.*

La Constitucionalidad de estos decretos fue demandada en el año 1999 y la Corte Constitucional consideró: *“En relación con los decretos autónomos 677, 678, 1229 y 1269 de 1972, y 1127 de 1990, todos ellos expedidos por el Presidente de la República en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 120, numeral 14, de la Carta Política de 1886, reformada por Acto Legislativo número 1 de 1968, que consagraba una atribución constitucional propia en cabeza del Jefe del Estado, se estima pertinente definir que aunque, en principio, cabría discusión acerca de la competencia de esta Corte para pronunciarse sobre normas de tal naturaleza, lo cierto es que la controversia no es relevante en el presente caso, en la medida en que dichos decretos fueron **incorporados y sustituidos** por normas con fuerza de ley, y, en ese orden de ideas, están actualmente por fuera del sistema jurídico”.*<sup>171</sup>

Por ende, esta corporación sólo examinó la constitucionalidad de las disposiciones de los Decreto 1730 de 1991 y 663 de 1993 que estuvieran relacionadas con el UPAC, declarando **INEXEQUIBLES** en su totalidad los siguientes artículos: 18, 19, 20, 21, 22, 23, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 del Decreto 663 de 1993, fundamentando su decisión en los argumentos aducidos por el demandante:

---

<sup>171</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999, MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente D-2374

*“En primer término, manifiesta que el UPAC no ha contribuido a racionalizar la economía ni a mantener la capacidad adquisitiva de la moneda, y que, por el contrario, es un hecho notorio que el usuario de este sistema ha visto afectado negativamente su salario. Explica que los ingresos de los usuarios se han ido deteriorando, ya que el UPAC está por encima del incremento salarial de cada año, con lo cual lo que se ha ocasionado es la disminución e inequidad en los ingresos y, por tanto, el perjuicio respecto de la calidad de vida de aquéllos.*

*En segundo lugar, manifiesta que con la UPAC se ocasiona un doble anatocismo, al liquidar la corrección monetaria como interés compuesto, y al liquidar el interés corriente y el interés de mora sobre el valor ajustado. Situación que implica que las tasas efectivas para préstamos de vivienda sean las más altas del mercado financiero, y que no resulta conveniente para ningún interesado solicitar préstamos en UPAC, ya que su deterioro es claro y exagerado.*

*De otro lado, en lo referente al tema de la inequidad del valor liquidado del UPAC, manifiesta el impugnante que ligar el cálculo de la corrección monetaria al IPC hacia el futuro, pero dejando la UPAC liquidada anteriormente como está, se convierte en factor de inequidad y deterioro en la calidad de vida, tanto para los antiguos como para los nuevos usuarios.*

*A juicio del impugnante, la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC-, es inequitativa y genera enriquecimiento sin causa, toda vez que se sustenta en el enriquecimiento de unos, a costa del empobrecimiento de otros. Es decir, los ahorradores y las corporaciones de Ahorro y Vivienda se enriquecen a costa del*

*empobrecimiento de los deudores de este sistema y, por tanto, el doble anatocismo contribuye de manera importante al enriquecimiento sin causa en los créditos para adquisición de vivienda.*

*Finalmente, señala que el UPAC funciona como otra moneda al quedar así incluida en los contratos con los deudores, en las cuentas de los ahorradores y en los certificados de valor constante de las corporaciones de Ahorro y Vivienda. Aduce que esta moneda se convierte a la otra moneda legal actualmente vigente por una fórmula de cálculo y liquidación, es decir, el UPAC es convertible en moneda legal y tiene poder liberatorio. En tal sentido, en Colombia están circulando dos monedas: la UPAC, creada por el Gobierno Nacional, y el PESO, determinado como moneda legal por el Congreso de la República. En consecuencia, el UPAC, por no ser determinada por el Congreso como moneda legal, viola el artículo 150, numeral 13, de la Carta Política.”<sup>172</sup>*

Luego de la desaparición del UPAC, se expidió la Ley 546 del 23 de diciembre de 1999, en virtud de la cual se adoptó la UVR como una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor (IPC) certificada por el DANE. Este cambio generó problemas en el sector financiero, pues las entidades financieras estaban en la obligación de reliquidar los créditos, pasándolos del UPAC a la UVR y de informar a los usuarios sobre la reliquidación de los créditos y sobre el monto de las deudas. Sin embargo, en muchos casos se presentaron errores en las reliquidaciones de los créditos y las entidades financieras de manera arbitraria corrigieron sus propios errores, sin informar a sus clientes sobre la situación. Por tal razón, la Corte

---

<sup>172</sup> Sentencia C-700 de 1999. Op cit.

Constitucional en reiterada jurisprudencia estableció, que “al obrar en la forma que queda descrita se vulneró los derechos del actor, como quiera que por su propia decisión modificó en forma unilateral la reliquidación del crédito hipotecario, cuando tenía a su disposición otros medios para el efecto. Es claro que en virtud de esa relación contractual entre acreedor y deudor, con la anuencia de éste, podría haberse convenido una reliquidación del crédito a propuesta del acreedor si consideraba que en la primera existía un error. El mutuo consentimiento, como se sabe, es una de las formas en que pueden modificarse las obligaciones contractuales.

No obstante, si el deudor no otorga su consentimiento, el ordenamiento jurídico le otorga a la entidad financiera la posibilidad de acudir al juez competente para dirimir la controversia así suscitada en torno a las obligaciones contractuales.

Pero en este caso, Granahorrar ni obtuvo el consentimiento del deudor para la modificación de la cuantía de la obligación, ni tampoco acudió a la jurisdicción del Estado para dirimir la controversia. No, por el contrario en forma que por ello resulta arbitraria optó por imponer su decisión para manifestar luego que si el otro contratante no la acepta es a él al que le corresponde acudir ante los jueces. Tal situación equivale a administrar justicia por su propia cuenta, lo que resulta inaceptable por cuanto es claro que de esta manera la entidad financiera desconoció en forma diáfana el ordenamiento jurídico. Ello es así, por cuanto el mundo civilizado, desde antaño, tiene proscrita la autotutela de lo que se considera ser su derecho por una de las partes, así como igualmente tiene establecido que si no existe autocomposición del litigio debe entonces acudirse al proceso, sin que sea admisible que primero se produzca la autotutela de lo que se considera ser su derecho por una de las partes y perpetrado así el atropello a la otra parte, se le

*responda que si lo quiere acuda entonces el agraviado a iniciar un proceso, que ha debido ser promovido por la otra parte.*

*Granahorrar sencillamente, al percatarse de su yerro impuso su posición dominante frente al usuario, obligándolo a acogerse a la voluntad unilateral de éste, no teniendo el deudor alternativa distinta que la de aceptar so pena de verse avocado a los juicios judiciales pertinentes, con la posibilidad de perder su vivienda pues, precisamente la entidad financiera por ostentar una posición más fuerte y tener a su alcance la posibilidad de un mecanismo de defensa apto como es un proceso ejecutivo hipotecario, impone su voluntad sin tener el más mínimo reparo en la situación particular y concreta del usuario. Es justamente ahí en donde resulta vulnerado el debido proceso pues se impone una carga unilateral sin contar con la anuencia del usuario, alegando que se trata de un contrato cuyas controversias han de ser resueltas por la jurisdicción competente, sin tener en cuenta que los contratos se rigen por el principio de la buena fe, que el demandante también considera vulnerada”.<sup>173</sup>*

Respecto de las cláusulas y prácticas abusivas la Superintendencia Financiera ha sancionado en 27 ocasiones a entidades financieras, impuso tres sanciones en el año 2005, una sanción en el año 2004, doce sanciones en el año 2003, tres sanciones en el año 2002, dos sanciones en el año 2001 y seis sanciones en el año 2000, reafirmando su facultad de sancionar a las instituciones prestadora de servicios financieros cuando estas convienen cláusulas abusivas que afectan el equilibrio del contrato, o sin afectarlo, constituyen por sí mismas un abuso, pero aclara que no es competente para determinar la validez de las cláusulas estipuladas

---

<sup>173</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-141 del 20 de febrero de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente no. T-674589

en los contratos, sino que tal pronunciamiento le corresponde a la justicia ordinaria.<sup>174</sup>

Igualmente y siguiendo la misma línea de la Corte Constitucional, la Superintendencia Financiera reconoce la primacía del principio de la autonomía de la voluntad privada en materia de contratación financiera. Sin embargo, considera que dicha aplicación no es absoluta y se encuentra limitada por la ley.<sup>175</sup> Por ende, las entidades financieras deben abstenerse de incluir en los contratos cláusulas que por su carácter exorbitante alteren el equilibrio contractual y de realizar cobros no estipulados previamente con el usuario. De manera general, la Circular Básica Jurídica No. 007 de 1996<sup>176</sup> determina que en los contratos de adhesión<sup>177</sup> una parte establece las condiciones generales y la contraparte las acepta al suscribir el respectivo contrato. Sin embargo, toda adición o modificación de las estipulaciones contractuales que se introduzca unilateralmente al contrato requiere del acuerdo de voluntades, de no ser así y de acuerdo con la normatividad comercial vigente, la cláusula adicional o la modificación de las cláusulas contractuales pactadas previamente serían inexistentes.<sup>178</sup> En este sentido, considera que *“los establecimientos bancarios gozan de autonomía para determinar las tarifas o comisiones que cobran al público por la prestación de los servicios propios de su actividad, y en la actualidad el valor de las comisiones por consignaciones en*

---

<sup>174</sup> Superintendencia Bancaria. Conceptos: No. 1999014156-31 del 19 de mayo de 2000 y No. 2004007513-1 del 23 de marzo de 2004.

<sup>175</sup> Superintendencia Bancaria. Concepto No. 1998008627-2 del 24 de marzo de 1998.

<sup>176</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica. Circular Externa 007 de 1996. Título Tercero. Capítulo Primero. Disposiciones Especiales Relativas a los Establecimientos de Crédito. Numeral 2.2.

<sup>177</sup> Es importante resaltar que los de acuerdo con lo previsto en el numeral 4º del artículo 146 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera tiene la función de evaluar los tipos o modelos de contratos que se pretende utilizar en el desarrollo de la actividad fiduciaria, así como sus modificaciones o adiciones, siempre que éstos constituyan contratos de adhesión o se utilicen para la prestación masiva de servicios.

<sup>178</sup> En artículo 898 del Código de Comercio establece que *“será inexistente el negocio jurídico cuando se haya celebrado sin las solemnidades sustanciales que la ley exige para su formación, en razón del acto o contrato y cuando falte alguno de sus elementos esenciales”*



*efectivo, transferencias, pagos, etc., son fijados a discreción por cada entidad sin regulación distinta que la impuesta por el mercado en razón de la oferta y demanda. Aún cuando la mayoría de los negocios jurídicos formalizado por las entidades financieras con sus clientes corresponden a los denominados contratos de adhesión, en los mismos se deben consignar en forma expresa las obligaciones o compromisos que asumen sus clientes con la celebración del negocio. En el ejercicio de las operaciones autorizadas las entidades sujetas al control y vigilancia de esta autoridad, deben abstenerse de convenir cláusulas que por su carácter exorbitante pueden afectar el equilibrio del contrato o dar lugar a un abuso de posición dominante.”<sup>179</sup>*

En relación al cobro de comisiones por ventanilla, la Superintendencia ha dicho que proceden cuando se retiran dineros inferiores a determinada cantidad, siempre y cuando las estipulaciones contractuales así lo prevean. Igualmente, ha expresado que la información suministrada al cliente tanto en la etapa precontractual como contractual de la comisión, permite la transparencia que demanda la legislación financiera, para garantizar al usuario la posibilidad de conocer y valorar las mejores opciones que le ofrece el mercado.<sup>180</sup> En este orden de ideas, las entidades financieras tienen plena autonomía para fijar las tarifas que cobran por concepto de uso de cajeros automáticos y otros servicios que prestan a sus clientes, siempre que las mismas hayan sido previamente informadas; y de la misma manera, estos últimos tienen libertad para decidir si aceptan las condiciones. Es importante aclarar que en el caso de operaciones realizadas mediante redes de otras oficinas bancarias, que impliquen un servicio adicional o accesorio, es aceptable que se cobre la comisión si se ha convenido. *“Sin embargo, tratándose de operaciones efectuadas en las redes propias del*

---

<sup>179</sup> Superintendencia Financiera. Concepto 2007001819-001 del 1 de marzo de 2007.

<sup>180</sup> Superintendencia Financiera. Concepto 2007020601-001 del 31 de mayo de 2007.

*banco no resulta razonable ni lógico que los gastos operativos o administrativos en que incurra el banco sean trasladados al cliente, toda vez que dichos costos se entienden retribuidos o compensados con el “spread” o margen de intermediación”.*<sup>181</sup>

Respecto de las tarjetas de crédito y débito, el cobro de comisiones, cuotas de manejo e intereses es discrecional de las entidades emisoras y se deben pactar en el contrato de apertura de crédito.<sup>182</sup> Igualmente, resulta comprensible que por el servicio de manejo las entidades financieras recauden una cuota de manera anticipada para cubrir o subvencionar los gastos logísticos de operación, papelería y otros, que con ocasión de la operación del crédito rotativo se generan en un periodo determinado por el servicio de crédito contratado. Así las cosas, el costo y la causación de la denominada cuota de manejo tiene su origen en las obligaciones contractuales adquiridas, por ende, si se cobra de manera anticipada justifica un servicio que se va a prestar a futuro.<sup>183</sup>

Por su parte, la Superintendencia ha señalado en sus consultas relacionadas con los créditos hipotecarios y de fomento, que las Entidades Financieras no pueden exigir el cumplimiento de requisitos y garantías adicionales a los permitidos legalmente, ni tampoco pueden condicionar el crédito a la adquisición de servicios posteriores no pactados por las partes al momento de constituirse el crédito.<sup>184</sup> Por consiguiente, en estos dos tipos de créditos existe la prohibición expresa de exigir reciprocidades o contraprestaciones. *“En los demás créditos*

---

<sup>181</sup> Superintendencia Bancaria. Concepto No. 2003062868-1 del 15 de enero de 2004.

<sup>182</sup> Superintendencia Bancaria. Concepto No. 2003052436-1 del 4 de diciembre de 2003.

<sup>183</sup> Superintendencia Bancaria. Concepto No. 1998047930-2 del 1 de octubre de 1998.

<sup>184</sup> Superintendencia Financiera. Conceptos: No. 94059822-6 del 5 de enero de 1995; No. 97017236-2 del 14 de mayo de 1997.

*las partes pueden dentro del marco de la libre autonomía de la voluntad, acordar las condiciones que a bien tengan, siempre que no sean contrarias a la ley, al orden público o a las buenas costumbres, el caso de exigencia de reciprocidades puede comportar infracción legal sí con abuso de la posición dominante, la institución impone compensaciones excesivas respecto de las que legítimamente le correspondan por la prestación con esmero profesional de sus servicios.”<sup>185</sup>*

La Superintendencia aclara que las Entidades Financiera en ningún momento pueden imponer la celebración de un contrato para el otorgamiento de un crédito a sus clientes, sino que este nace por el acuerdo de voluntades de las partes, por tal razón, *“los bancos pueden ligar el otorgamiento de un crédito o la prestación de un servicio específico a la vinculación comercial del cliente con otro u otros productos. A su turno, el cliente también tiene la posibilidad de escoger cuál entidad financiera le es más beneficiosa, bien se por la tasa de interés que le aplicará al crédito o por los servicios adicionales inherentes a la operación...etc.”<sup>186</sup>* Por lo anterior, se puede deducir que en el sector financiero colombiano no están prohibidas las ventas atadas y que éstas no implican un abuso de la posición de dominio de las entidades financieras ni una práctica abusiva de las mismas.

La Circular Básica Jurídica 007 de 1996 contempla situaciones especiales que pueden ser consideradas prácticas abusivas por parte de las entidades financieras y derivar en un abuso de su posición de dominio contractual. Entre otras, se destacan:

---

<sup>185</sup> Superintendencia Bancaria. Concepto No. 1998039381-1 del 9 de septiembre de 1998.

<sup>186</sup> Superintendencia Financiera. Concepto No. 2007011335-001 del 27 de marzo de 2007.

- Las entidades financieras no pueden imponer a los clientes la obligación de pagar una suma determinada de dinero por el manejo de la cuenta corriente, cuando el promedio de la misma es inferior a una determinada suma, si las partes no lo han acordado previamente; no pueden descontar el valor de la cuota de manejo fijada por la entidad si el usuario no lo autoriza; no pueden tomar el silencio del usuario frente a los nuevos servicios ofrecidos como una aceptación de los mismos; no imponer a los clientes saldos mínimos promedio para mantener vigentes las cuentas;<sup>187</sup>
- No puede cobrar multas a los usuarios por la devolución de cheques cuando los fondos existentes en la cuenta corriente sean insuficientes para el pago de los mismos.<sup>188</sup>
- En los contratos de leasing, cuando se cobre una suma adicional, denominada usualmente “*prepago*” se debe determinar claramente la destinación de la misma y debe guardar relación con los elementos esenciales del contrato.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup>Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica. Circular Externa 007 de 1996. Título Tercero. Capítulo Primero. Disposiciones Especiales Relativas a los Establecimientos de Crédito. Numerales 2.2., 2.5.

<sup>188</sup>Ibíd. Numeral 2.3

<sup>189</sup> Ibíd. Capítulo Tercero. Numeral 1.5

- Las entidades financieras no pueden impedir el pago total de los créditos de vivienda antes del plazo pactado ni imponer sanciones al deudor por tal motivo.<sup>190</sup>
  
- *“Los documentos contentivos de los créditos individuales de vivienda y sus garantías no podrán, en ningún caso, incluir cláusulas o estipulaciones que establezcan o permitan inferir cualquiera de las siguientes circunstancias:*
  - a. Impedir, restringir, obstaculizar o imponer sanciones o penalidades por el prepago total o parcial de las obligaciones.*
  
  - b. Constituir para el deudor la obligación de asumir los gastos correspondientes a labores de cobranza, mientras no se haya presentado demanda judicial.*
  
  - c. Contemplar intereses por encima de los topes máximos legales.*
  
  - d. Facultar a los establecimientos de crédito para realizar modificaciones unilaterales a las condiciones del contrato.*
  
  - e. Utilizar sistemas de amortización no aprobados por la Superintendencia Bancaria.*

---

<sup>190</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica. Circular Externa 007 de 1996. Título Segundo. Capítulo Primero. Instrucciones Generales Relativas a las Operaciones Activas de Crédito Comunes a los Establecimientos de Crédito. Literal L.

f. *Indicar que las obligaciones derivadas de estos contratos son indivisibles por razón de la deuda sumida.*

g. *Permitir la capitalización de intereses.*

h. *Restringir o no hacer efectiva la cesión del crédito hipotecario para vivienda individual contemplada en el artículo 24 de la Ley 546 de 1999*<sup>191</sup>.

- Las entidades financieras no pueden cobrar intereses moratorios y cláusula penal al mismo tiempo.

La Circular Externa 048 del 25 de septiembre de 2008 establece las reglas de protección a los consumidores respecto de la cobranza prejudicial. La cobranza prejudicial se define como *“la gestión o actividad efectuada directamente por las entidades vigiladas por la SFC o los terceros autorizados por estas, para recuperar la cartera que se encuentra en mora, sin que se haya iniciado un proceso judicial.”*<sup>192</sup> La circular determina que éste trámite debe realizarse en condiciones de respeto y profesionalismo, en horario adecuados que no interfieran con la vida personal o familiar de deudor, salvo excepciones razonables y justificadas y sin abusar de la posición dominante de la entidad en la relación contractual. Es importante establecer que en esta circular se establece como práctica no autorizada *“el cobro a los deudores por concepto de gastos de cobranza en forma automática,*

---

<sup>191</sup>Circular Externa 007 de 1996. Op cit. Capítulo Cuarto. Numeral 2.1.3.

<sup>192</sup><http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/ComunicadosdePrensa/comuncobr osprejudiciales.doc>

*es decir, por el simple hecho de incurrir en mora o sin mediar gestión alguna tendiente a procurar el recaudo efectivo de la obligación”.*

#### 2.2.5. DERECHO A LA INFORMACIÓN

La Constitución Política dispone en su artículo 20 que *“se garantiza a toda persona la libertad de (...) informar y de recibir información veraz e imparcial”*. Esta libertad de información es considerada un derecho fundamental que *“(i) está reconocido como tal en una disposición constitucional (Art. 20 de la CN); (ii) su ámbito de protección no se restringe a la facultad de la difusión masiva, asociada al uso de los medios de comunicación (Internet, televisión, radio, prensa, etc.), sino que incorpora otros ámbitos de protección, si se quiere, de tipo privado; (iii) es un derecho complejo, incorpora obligaciones asociadas a la protección del interés público, las instituciones democráticas y el control del poder político, pero también obligaciones asociadas al interés privado, al ejercicio de otros derechos subjetivos, a la realización de una opción vital, y a la posibilidad de un correcto desarrollo de las relaciones contractuales; (iv) implica la posibilidad de ejercer diversas facultades, y en esta medida está ligado a la posibilidad de recibir, buscar, investigar, almacenar, procesar, sistematizar, analizar, clasificar y difundir informaciones, y (v) que es fundamental, precisamente por su específica función social, en la medida en que gracias al ejercicio de las anteriores facultades es que las personas pueden participar activamente en sus círculos sociales, económicos y políticos, y en esta medida, pueden funcionar en la sociedad y desarrollar un papel activo en ella.”*<sup>193</sup>

---

<sup>193</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-300 del 25 de marzo de 2004. MP. Eduardo Montealegre Lynett

La Corte Constitucional aclara que en el ámbito de las relaciones contractuales el derecho a la información participa de las mismas características anteriormente citadas y determina que la posibilidad de acceder a la información *“garantiza que las personas como partes negociales puedan ejercer a cabalidad sus derechos contractuales, legales y patrimoniales mediante los cuales se desarrollan las actividades ordinarias y se llevan a cabo los planes individuales de vida. La asimetría en el manejo de la información es una forma velada de poder que merma condiciones específicas y concretas de libertad. Es frente a esta circunstancia que el derecho a la información se erige como una verdadera garantía de libertad. No tiene entonces un valor intrínseco, sino un valor funcional: permitir condiciones para el ejercicio de la libertad.”*<sup>194</sup> En el caso específico del acceso a la información histórica respecto de la relación existente entre una institución financiera y un usuario, se ha determinado que esta información constituye un valor concreto de suma importancia para el consumidor, *“pues de su conocimiento depende la posibilidad de controlar el ejercicio del poder dominante contractual de la entidad financiera, identificar la corrección del tratamiento al que ha sido sometido el crédito, y en general, velar por la protección legítima de sus derechos patrimoniales. El derecho a recibir información garantiza al usuario una posición activa frente a su contraparte negocial, a partir del conocimiento de datos disponibles por la entidad financiera. Nótese que no se trata de un derecho patrimonial, sino de un derecho que garantiza condiciones para el ejercicio de sus derechos subjetivos patrimoniales.”*<sup>195</sup>

Desarrollando el precepto constitucional, el artículo 97 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece que *“las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor*

---

<sup>194</sup> *Ibíd.*

<sup>195</sup> Sentencia T-300 del 25 de marzo de 2004. Op. cit.



*transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado y poder tomar decisiones informadas.*

*En tal sentido, no está sujeta a reserva la información correspondiente a los activos y al patrimonio de las entidades vigiladas, sin perjuicio del deber de sigilo que éstas tienen sobre la información recibida de sus clientes y usuarios.”*

Complementando el deber general de información, la Circular Básica Jurídica 007 de 1996, regula la información específica que deben suministrar las entidades financieras a sus usuarios para la prestación de determinada clase de servicios de la siguiente manera:

- En el caso de las operaciones activas de crédito las entidades deberán informar periódicamente en carteleras o en avisos de prensa, si así lo consideran pertinente, las tasas remuneratorias de las operaciones.<sup>196</sup>
- Respecto de los deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda, las entidades financieras deberán suministrar una *“información clara, cierta, comprensible y oportuna respecto de las condiciones de sus créditos, de manera tal que el usuario conozca suficientemente la operación del sistema, la composición*

---

<sup>196</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica. Circular Externa 007 de 1996. Título Segundo. Capítulo Primero. Instrucciones Generales Relativas a las Operaciones Activas de Crédito Comunes a los Establecimientos de Crédito. Literal h.

*de las cuotas, el comportamiento del crédito durante su vigencia y las consecuencias de su incumplimiento.”<sup>197</sup> Esta información se debe suministrar al momento de ofrecer el producto y en el desarrollo del respectivo contrato. Adicionalmente, los establecimientos de crédito que financien vivienda a largo plazo deberán entregar a sus clientes folletos gratuitos que contenga información clara y comprensible relativa a los créditos hipotecarios ofrecidos por tal concepto.*

- *“cuando las entidades autorizadas realicen operaciones de leasing habitacional, deberán suministrar en todo momento información completa, cierta y comprensible sobre las condiciones de la operación, de forma que quienes pretendan celebrarlas puedan conocer adecuadamente su funcionamiento”<sup>198</sup>*
- Respecto de los negocios fiduciarios, se establece el deber de información por parte de las sociedades fiduciarias, en virtud del cual *“les asiste el deber de informar los riesgos, limitaciones técnicas y aspectos negativos inherentes a los bienes y servicios que hacen parte del objeto del contrato y de las prestaciones que se les encomienden, de manera tal que el cliente debe ser advertido de las implicaciones del contrato, deber que les asiste desde la etapa precontractual, durante la ejecución e incluso hasta la liquidación del contrato. El alcance de esta obligación deberá consultar el carácter y conocimiento de las partes intervinientes. Este deber implica la obligación de*

---

<sup>197</sup>Ibíd. Título Tercero. Capítulo Cuarto. Disposiciones Aplicables a los créditos de vivienda. Numeral 2.

<sup>198</sup>Circular Externa 007 de 1996. Op cit. Capítulo Octavo. Numeral 1.

*poner en conocimiento del cliente las dificultades o imprevistos que ocurran en la ejecución del contrato”<sup>199</sup>*

- *“Reglas de información en materia de tarjetas débito o crédito. Las entidades que expidan tarjetas débito o crédito deben diseñar y aplicar mecanismos adecuados y permanentes de divulgación, que permita a sus tarjetahabientes conocer el funcionamiento de las mismas. A través de los citados mecanismos debe ponerse a disposición de los clientes y usuarios como mínimo la siguiente información: Al momento de la entrega de la tarjeta, de manera clara, sencilla y completa, acerca de, entre otros aspectos, los beneficios, cuidados físicos, seguridades en el uso de cajeros automáticos y en los puntos de servicios de establecimientos comerciales, procedimientos a seguir ante pérdida, robo, retenciones no autorizadas de las tarjetas y advertir acerca de los posibles fraudes que se puedan cometer; cuando la entrega de la tarjeta se realice a través de empresas de mensajería, se debe enviar al usuario un folleto explicativo que contemple, como mínimo, los anteriores aspectos; medidas de seguridad a tomar, tales como no aceptar la colaboración de extraños al momento de realizar operaciones, no revelar la clave, no prestar la tarjeta, no mantener la tarjeta y la clave en el mismo lugar, no digitar la clave frente a personas extrañas o no olvidar retirar el recibo de comprobante de la operación y costos derivados de la expedición, utilización o administración de las tarjeta.”<sup>200</sup>*
  
- *“Reglas de información sobre operaciones de consignación mediante cheque o efectivo. Las entidades deben diseñar y aplicar mecanismos adecuados y*

---

<sup>199</sup> *Ibíd.* Título Cinco. Capítulo Primero. Numeral 2.2.1. literal i.

<sup>200</sup> Circular Externa 007 de 1996. Op cit. Numeral 8.3.1

*permanentes de divulgación, que permitan a sus clientes y usuarios conocer el funcionamiento de los servicios de consignación y pago a través de terminales y CAs. A través de los citados mecanismos debe divulgarse como mínimo la siguiente información: Las características de los estándares técnicos que cumple la entidad en el diseño y operación de sus dispositivos para el desarrollo de estos servicios; la descripción clara de los servicios que se prestan, con la indicación de las operaciones que se pueden realizar (por ejemplo, pagos de servicios públicos, de cuotas de amortización de créditos, de productos u otros servicios, etc.); la descripción de los mecanismos y procedimientos establecidos para brindar seguridad en las operaciones, precisando el nivel de protección que ofrecen; las instrucciones, explicadas de manera detallada, clara y comprensible, para el manejo seguro de terminales y CAs en operaciones de consignación y pago con cheque y dinero en efectivo; la enunciación de las obligaciones del cliente o usuario en la ejecución de las operaciones y la advertencia de los riesgos que supone el incumplimiento de las mismas; ilustración sobre si el terminal o CA recibe cheques, dinero en efectivo (billetes o moneda fraccionaria) o ambos y la indicación expresa de si los pagos o consignaciones en dinero en efectivo deben efectuarse por el valor exacto o el equipo efectúa devoluciones; reglas sobre el registro de transacciones (fecha y hora en la cual se entiende realizada la operación); la indicación de las operaciones en las cuales el terminal o caleros automáticos expedirá comprobantes de realización de la transacción o constancias de recepción salvo buen cobro, es decir, sujetas a verificación posterior; los horarios de funcionamiento de los equipos y la indicación de los montos máximos diarios permitidos en este tipo de transacciones y los costos de la utilización*

Por otra parte, la Circular Externa 048 del 25 de septiembre de 2008 referente a la cobranza prejudicial, dispone que antes de la aprobación o desembolso de un crédito, las entidades financieras deben suministrar a sus clientes la información relevante sobre las políticas y mecanismos empleados por la entidad para realizar las gestiones de cobranza. Igualmente, las entidades financieras deben informar a los clientes morosos sobre el estado de la obligación al momento de realizarse el cobro.

Vale la pena resaltar, que la obligación de información que está en cabeza de las entidades prestadoras de servicios financieros está complementada con el deber de la Superintendencia Financiera de “*velar porque las instituciones vigiladas suministren a los usuarios la información necesaria para lograr mayor transparencia en las operaciones que realicen, de tal suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger entre las mejores opciones del mercado*”<sup>201</sup> y con la carga que tienen los usuarios de informarse adecuadamente sobre los servicios que se ofrecen en el mercado para saber cuál se adapta mejor a las necesidades y condiciones particulares de cada persona. En este sentido, la Sentencia T-700A del 22 de agosto de 2006<sup>202</sup> explica que “*es del resorte del deudor informarse debidamente sobre las opciones de financiación existentes en un determinado momento en el mercado, de forma que la que elija se adapte de la mejor manera a su capacidad de pago y/o a sus preferencia Así, si una vez elegido un determinado sistema de amortización el deudor advierte que el mismo es excesivo en relación con su nivel de ingresos y de gastos debe acercarse a la entidad financiera correspondiente para que ésta le informe qué producto se adapta mejor a sus*

---

<sup>201</sup> Decreto 663 del 2 de abril de 1993. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Artículo 326, numeral 3, literal c.

<sup>202</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-700A del 22 de agosto de 2006. MP. Manuel José Cepeda Espinosa

*necesidades y efectuar los ajustes a los que haya lugar. Es el deudor quien en el transcurso de la vida del crédito conoce sus propias necesidades y su realidad familiar y económica, y quien puede decidir acudir a su acreedor para refinanciar la obligación, hacer extensiones del plazo o efectuar prepagos de su obligación.*

*Lo anterior no obsta para que las entidades financieras informen a sus clientes de las novedades que implementen en sus sistemas de financiación, a fin de que los mismos se mantengan constantemente informados de las alternativas que tienen a su disposición y se puedan acoger a aquella opción que pueda resultar más favorable a su situación económica o más acorde con sus preferencias financieras (volatilidad de la cuota, de la tasa de interés, etc.), pues a pesar del deber que recae en los usuarios del sistema de informarse adecuadamente sobre las opciones financieras - en general - y sobre el sistema de amortización que han elegido - en particular el derecho a recibir información garantiza a los usuarios una posición activa frente a su contraparte comercial.”*

#### **2.2.6. PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS**

Los consumidores de servicios financieros en el desarrollo de las relaciones contractuales celebradas con entidades del sector financiero suministran gran cantidad de información personal y profesional que se incorpora en las bases de datos de estas entidades y que en algunos casos, pasa al dominio de terceras personas que no han intervenido en la relación, como en el caso de la información que se traslada a las centrales de riesgo.

La reserva bancaria se establece como el mecanismo idóneo para proteger la información de los usuarios de los servicios financieros. Es definida *“como el deber que tienen los funcionarios de las entidades financieras de guardar reserva y discreción sobre los datos de sus clientes o sobre aquellos relacionados con la situación propia de la compañía, que conozcan en desarrollo de su profesión u oficio.”*<sup>203</sup> Sin embargo, se debe determinar que la reserva o secreto bancario opera únicamente para la información privada y no se extiende a aquella información que puede ser conocida por cualquier persona, como sucede con los documentos dotados del atributo de publicidad. *“La reserva cubre así mismo la información concreta y detallada sobre las operaciones realizadas entre el banco y su cliente, sobre el monto de los depósitos existentes, el promedio de cheques girados, el nombre de los beneficiarios de dichos instrumentos, etc. Desde luego, de esta obligación parece excluirse la posibilidad de dar informes negativos”*<sup>204</sup>, es decir, *informar entre bancos que un cliente ha incumplido el pago de sus obligaciones o que sus órdenes de pago no han sido honradas por haber sido emitidas sin fondos suficientes, pues en estos casos la información se endereza a proteger a la comunidad, supuesto en el cual el interés privado, que sustenta la existencia del secreto bancario, tendría que ceder a un interés de orden superior. A lo que se agrega que el secreto bancario no puede constituirse en un expediente para amparar la mala fe y la inmoralidad comercial, resultante, por ejemplo, del mal manejo de una cuenta corriente.”*<sup>205</sup> Se debe resaltar que la reserva bancaria no ampara *“conductas criminales, abusivas o contrarias a la buena fe que ha de regir el*

---

<sup>203</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica. Circular Externa 007 de 1996. Título Primero. Capítulo Noveno. Obligaciones Especiales de las Entidades Vigiladas. Numeral 4.1

<sup>204</sup><http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/doctrinas2004/reservabancaria093.htm>. *“Sobre ese aspecto esta Superintendencia ha producido diversos conceptos (uno de ellos es el Oficio 2001028076-1 del 24 de julio del 2003) y existe abundante jurisprudencia de las altas corporaciones. Entre los pronunciamientos más recientes se encuentra la providencia del 22 de marzo de 2001, Sección Tercera del Consejo de Estado, M.P. Germán Rodríguez Villamizar (AC-25000-23-23000-2000-2480-01).”*

<sup>205</sup><http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/doctrinas2004/reservabancaria093.htm>. Esta cita es tomada del libro CONTRATOS BANCARIOS, SU SIGNIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA. Reimpresión de la cuarta edición, Biblioteca Felabán, Bogotá, 1997, p. 196 y 197.

*tráfico mercantil, o lo que es más grave aún, resultar encubierta información que facilite la labor de la administración de justicia y de los organismos que con ella colaboran en la lucha por el imperio de la moral y del derecho. Si no existe detrás del sigilo del banquero, un interés legítimo de una tercera persona que obtenga en esa discreción justa defensa contra la infidencia o la deslealtad, la utilización u observancia de esa práctica se convierte en un irresponsable ocultamiento que debe ser sancionado*".<sup>206</sup> Por lo tanto, la violación de la reserva bancaria puede acarrear sanciones de diferente índole, como por ejemplo sanciones penales o administrativas.

El artículo 15 de la Constitución Política de 1991 establece que *"todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

*En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán las libertades y demás garantías consagradas en la Constitución. (...) Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley."*

El tratamiento del derecho de habeas data ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sin que hasta la fecha existiera una ley que regulara

---

<sup>206</sup>Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica. Circular Externa 007 de 1996. Título Primero. Capítulo Noveno. Obligaciones Especiales de las Entidades Vigiladas. Numeral 4.1



integralmente la materia. El Congreso de la República tramitó el Proyecto de Ley Estatutaria No.221/07 Cámara - 027/06 Senado acumulado con el Proyecto de Ley No. 05/06 Senado, *“por medio de la cual se dictan las disposiciones generales del habeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”*, el cual acaba de pasar la revisión de constitucionalidad a la que debe someterse toda ley estatutaria por parte de la Corte Constitucional antes de ser sancionada como Ley de la República. Esta Corporación, en comunicado de prensa del pasado 16 de octubre de 2008 informó que el proceso de formación de la ley había cumplido con los requisitos formales y su contenido material se ajustaba a los preceptos constitucionales y en especial al artículo 15 de la Carta Política, por tanto fue declarado exequible.<sup>207</sup>

La ley estatutaria proyectada tiene por objeto *“desarrollar el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales relacionadas con la recolección, tratamiento y circulación de datos personales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política, así como el derecho a la información establecido en el artículo 20 de la Constitución Política, particularmente en relación con la información financiera y crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países.”*<sup>208</sup> Establece

---

<sup>207</sup> Corte Constitucional. Comunicado de prensa. Revisión de constitucionalidad de Ley Estatutaria por medio de la cual se dictan las disposiciones generales del habeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones. 16 de octubre de 2008. Pág. 1

<sup>208</sup> Congreso de la República. Proyecto de Ley de Ley Estatutaria No.221/07 Cámara - 027/06 Senado acumulado con el Proyecto de Ley No. 05/06 Senado, *“por medio del cual se dictan las disposiciones generales del habeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases*

que la información contenida en las bases de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible; debe obedecer a una finalidad legítima y su permanencia en la base de datos debe ser temporal; debe tener una circulación restringida de acuerdo con la naturaleza de la misma; debe manejarse utilizando mecanismos técnicos necesarios para garantizar la seguridad de los registros; debe garantizarse la reserva de la información y la interpretación de la información deben ampararse adecuadamente los derechos constitucionales. Adicionalmente, se consagran los derechos de los titulares de la información frente a los operadores de las bases de datos, a las fuentes de información y a los usuarios y se determinan los deberes correlativos de estos sujetos; se establece el trámite de las consultas, peticiones y reclamos; se determinan los organismos de intervención, vigilancia y control; se define el régimen sancionatorio y el régimen de transición.

En materia financiera, el proyecto de ley estatutaria dispone, que *“la actividad de administración de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países está directamente relacionada y favorece una actividad de interés público, como lo es la actividad financiera propiamente, por cuanto ayuda a la democratización del crédito, promueve el desarrollo de la actividad de crédito, la protección de la confianza pública en el sistema financiero y la estabilidad del mismo, y genera otros beneficios para la economía nacional y en especial para la actividad financiera, crediticia, comercial y de servicios del país”*.<sup>209</sup> Establece los requisitos que deben cumplir los operadores de las bases de datos y las fuentes de la información, así como el contenido de la información y las condiciones de acceso a la misma por parte de los usuarios. La intervención

---

*de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones*

<sup>209</sup> Op. cit. Art. 10.

vigilancia y control de los operadores, las fuentes y los usuarios de la información financiera estará a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, salvo que se trate de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera. Es prudente resaltar que la información positiva deberá permanecer indefinidamente en la base de datos. Sin embargo, en el caso de la información negativa de los clientes, el término de permanencia de la misma en las bases de datos de las centrales de riesgo será igual al doble del término del incumplimiento, siempre y cuando la mora sea menor a dos años, en los demás casos, el término de permanencia de la información será de cuatro años contados a partir del pago de las cuotas vencidas o de la obligación vencida.

Jurisprudencialmente, la Corte Constitucional ha sostenido que *“en aquellos casos de conflicto insoluble entre el derecho a la intimidad y el derecho a la información, esta Sala no vacila en reconocer que la prevalencia del derecho a la intimidad sobre el derecho a la información, es consecuencia necesaria de la consagración de la dignidad humana como principio fundamental y valor esencial, a la vez, del Estado social de derecho en que se ha transformado hoy Colombia, por virtud de lo dispuesto en el artículo primero de la Carta de 1991.*

*En efecto, la intimidad es, como lo hemos señalado, elemento esencial de la personalidad y como tal tiene una conexión inescindibles con la dignidad humana. En consecuencia, ontológicamente es parte esencial del ser humano. Sólo puede ser objeto de limitaciones en guarda de un verdadero interés general que responda a los presupuestos establecidos, por el artículo 1o. de la Constitución. No basta, pues, con la simple y genérica proclamación de su necesidad: es necesario que ella responda a los principios y valores fundamentales de la nueva Constitución entre los*

*cuales, como es sabido, aparecen en primer término el respeto a la dignidad humana (...)*

*(...) De ahí que no pueda hablarse de que existe un propietario del dato con las mismas implicaciones como si se tratara de una casa, un automóvil o un bien intangible. Tampoco cabe pensar que la entidad que recibe un dato de su cliente en ejercicio de una actividad económica, se convierte por ello mismo en su propietario exclusivo hasta el punto de que es ella quien pueda decidir omnímodamente su inclusión y posterior exclusión de un banco de datos. Esto sería tanto como autorizarlo de lleno a desposeer al sujeto, con todas sus consecuencias previsibles, de los "perfiles virtuales" que, como ya hemos visto, pueden construirse a partir de los datos de una persona (...)*

*(...) Los datos tienen por su naturaleza misma una vigencia limitada en el tiempo la cual impone a los responsables o administradores de bancos de datos la obligación ineludible de una permanente actualización a fin de no poner en circulación perfiles de "personas virtuales" que afecten negativamente a sus titulares, vale decir, a las personas reales. De otra parte, es bien sabido que las sanciones o informaciones negativas acerca de una persona no tienen vocación de perennidad y, en consecuencia después de algún tiempo tales personas son titulares de un verdadero derecho al olvido.<sup>210</sup>*

Por su parte, la Sentencia T-577 del 28 de octubre de 1992, MP. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, consagra el principio de razonabilidad en las actuaciones de

---

<sup>210</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-414 del 16 de junio de 1992. MP. Ciro Angarita Barón.

los particulares relacionadas con la recolección, tratamiento y circulación de datos. En virtud de este principio se determina que *“la recolección, tratamiento y circulación de datos es una actividad económica garantizada en la Constitución y regulada - parcialmente - en la ley. No obstante, su ejercicio debe ser razonable con el fin de respetar la libertad individual y las demás garantías constitucionales (CP Art. 15). El significado jurídico-moral del manejo de datos cuando éstos reflejan la personalidad del individuo - confiabilidad, honorabilidad, honestidad, etc., - exige de las entidades privadas y públicas que manejan estas centrales un comportamiento caracterizado por el máximo grado de diligencia y razonabilidad.*

*Los particulares legitimados para ejercer un control social de tipo jurídico o moral con fines de interés general deben conducirse dentro de los estrictos límites establecidos en la Constitución, siendo equiparables a las autoridades en el cumplimiento de las precisas funciones a ellas asignadas. Este parámetro de acción es igualmente aplicable a los particulares encargados de la prestación de un servicio público (CP art. 86).*

*La utilización de datos personales es permitida mientras no se vulneren los derechos a la intimidad, la honra y el buen nombre. Los términos de prescripción de las acciones cambiarias y ordinarias son, entre otros, límites jurídicos al derecho a informar y recibir información. La razonabilidad de la limitación al derecho a informar y recibir información sistematizada radica en que sólo durante el término prudencial para hacer uso de las vías judiciales se justifica el ejercicio del control social que eventualmente un particular ejerce respecto de otro, lo cual se asimila a una forma de "justicia privada".*

*Cuando ya no es posible obtener el cumplimiento de una obligación jurídica por las vías institucionales tampoco es admisible que el ordenamiento jurídico ampare la vigencia de una sanción moral - muerte civil como la denomina el accionante - con incidencia indefinida sobre la imagen y la honra de una persona”*

*Adicionalmente se consagra a “la libertad, como un derecho inalienable de la persona de la cual se derivan entre otros los derechos fundamentales a la intimidad, al buen nombre y a la autodeterminación personal (CP art. 16), debe ser respetada en el ejercicio de los derechos a informar y recibir información.*

*La libertad informática en materia financiera, que se traduce en el derecho a recolectar, manejar y circular datos, tiene como finalidad proteger a terceros de situaciones de riesgo al efectuar operaciones económicas con personas que incumplen sus obligaciones, y con ello asegurar la confianza en el sistema financiero, de interés general para toda la comunidad.*

*La finalidad del registro, utilización y circulación de datos financieros es económica (reducción y eliminación del riesgo en las operaciones financieras y garantía de la confianza en el sistema). A su turno, los derechos a una vida íntima, al honor, al buen nombre y a la libertad tienen un designio axiológico y se inspiran en el propósito de preservar el valor del individuo como persona humana.”*

*La Corte Constitucional hace énfasis “en el derecho que tiene la persona cuyo nombre e identificación han sido inscritos en una central de datos en calidad de deudor moroso o incumplido, a que la inscripción o el registro permanezcan*

*vigentes tan solo durante el tiempo de la mora, el retardo o el incumplimiento. Una vez obtenido el pago de capital e intereses, el fundamento del dato desaparece y, en cambio, la subsistencia del registro lesiona gravemente la intimidad y el derecho al buen nombre del implicado quien, no siendo ya deudor moroso, está respaldado por la Constitución si reclama su exclusión del sistema correspondiente.*

*En efecto, según las voces del artículo 15 de la Carta, las personas tienen derecho no solamente a conocer y a rectificar sino a "actualizar" las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas o privadas. Lo primero implica la posibilidad que tiene el concernido de saber en forma inmediata y completa cómo, por qué y dónde aparece su nombre registrado; lo segundo significa que, si la información es errónea o inexacta, el individuo debe poder solicitar, con derecho a respuesta también inmediata, que la entidad responsable del sistema introduzca en él las pertinentes correcciones, aclaraciones o eliminaciones, a fin de preservar su buen nombre; lo tercero implica que el dato debe reflejar la situación presente de aquel a quien alude.*

*Para la hipótesis específica de las obligaciones con entidades del sector financiero, la actualización debe reflejarse en la verdad actual de la relación que mantiene el afectado con la institución prestamista, de tal manera que el responsable de la informática conculca los derechos de la persona si mantiene registradas como vigentes situaciones ya superadas o si pretende presentar un récord sobre antecedentes cuando han desaparecido las causas de la vinculación del sujeto al sistema, que eran justamente la mora o el incumplimiento.*

*Los derechos al buen nombre y a la honra deben prevalecer frente al derecho a la información. Si a lo anterior se añade que los posibles perjuicios del acreedor por causa de la mora han sido resarcidos, como lo prevé el ordenamiento jurídico, por el pago de intereses, no existe proporcionalidad entre ese daño para la entidad acreedora y la sanción "moral" impuesta al afectado, quien por el solo hecho de figurar en esa Central de Información bajo el rubro de "mal manejo" queda automáticamente excluido de los servicios del sector financiero y del crédito.<sup>211</sup>*

La tesis anteriormente señalada, es complementada y unificada por dos sentencias, la Sentencia SU-082 de 1995 y la SU 089 de 1995. En la sentencia SU-082 del 1 de marzo de 1995. MP. JORGE ARANGO MEJIA, se establece que *“a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones, en Colombia el habeas data está expresamente establecido en la Constitución. Al respecto, el artículo 15, después de consagrar los derechos de todas las personas a la intimidad y al buen nombre, agrega: "De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas". Este, concretamente, es el habeas data. La autodeterminación informática es la facultad de la persona a la cual se refieren los datos, para autorizar su conservación, uso y circulación, de conformidad con las regulaciones legales.*

*Y se habla de la libertad económica, en especial, porque ésta podría ser vulnerada al restringirse indebidamente en virtud de la circulación de datos que no sean veraces, o que no haya sido autorizada por la persona concernida o por la ley.*

---

<sup>211</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-110 del 18 de marzo de 1993. MP. José Gregorio Hernández.



*El sujeto activo del derecho a la autodeterminación informática es toda persona, física o jurídica, cuyos datos personales sean susceptibles de tratamiento automatizado.*

*El sujeto pasivo es toda persona física o jurídica que utilice sistemas informáticos para la conservación, uso y circulación de datos personales. En la materia de que trata esta sentencia, tales datos deberán referirse a la capacidad económica de la persona, y, concretamente, a la manera como ella atiende sus obligaciones económicas para con las instituciones de crédito.*

*El contenido del habeas data se manifiesta por tres facultades concretas que el citado artículo 15 reconoce a la persona a la cual se refieren los datos recogidos o almacenados:*

- a) El derecho a conocer las informaciones que a ella se refieren;*
- b) El derecho a actualizar tales informaciones, es decir, a ponerlas al día, agregándoles los hechos nuevos;*
- c) El derecho a rectificar las informaciones que no correspondan a la verdad*

*Ahora bien, en cuanto al término de caducidad, la Corte Constitucional ha señalado que éste debe entenderse como un plazo prudencial para evitar un ejercicio abusivo*

*del derecho a la información. Así, el uso y la divulgación informática del dato es irracional si no se tienen en cuenta los siguientes hechos:*

*a) Un pago voluntario de la obligación;*

*b) Transcurso de un término de dos (2) años, que se considera razonable, término contado a partir del pago voluntario. El término de dos (2) años se explica porque el deudor, al fin y al cabo, pagó voluntariamente, y se le reconoce su cumplimiento, aunque haya sido tardío. Expresamente se exceptúa el caso en que la mora haya sido inferior a un (1) año, caso en el cual el término de caducidad será igual al doble de la misma mora; y,*

*c) Que durante el término indicado en el literal anterior, no se hayan reportado nuevos incumplimientos del mismo deudor, en relación con otras obligaciones.*

*Si el pago se ha producido en un proceso ejecutivo, es razonable que el dato, a pesar de ser público, tenga un término de caducidad, que podría ser el de cinco (5) años, que es el mismo fijado para la prescripción de la pena, cuando se trata de delitos que no tienen señalada pena privativa de la libertad, en el Código Penal (...)"*.

Con relación al término máximo en que se podrá tener un dato negativo en las bases de datos sobre una obligación insoluta o no pagada la Corte ha variado su posición en el tiempo. La Sentencia SU 089 de 1995, MP JORGE ARANGO MEJIA, señala:

*"Igualmente debe advertirse que si el demandado en proceso ejecutivo invoca excepciones, y éstas prosperan, y la obligación se extingue porque así lo decide la sentencia, el dato que posea el banco de datos al respecto debe desaparecer. Naturalmente se exceptúa el caso en que la excepción que prospere sea la de prescripción, pues si la obligación se ha extinguido por prescripción, no ha habido pago, y, además, el dato es público.*

*Hay que aclarar que el dato en este caso es público porque la prescripción debe ser declarada por sentencia o providencia judicial que tenga la fuerza de ésta. Al respecto, la Sala Plena de esta Corporación precisó:*

*(...) pero ni siquiera el juez competente puede reconocer una prescripción si ante él no se alega y se la somete al pertinente estudio jurídico, menos aún puede el juez de tutela -ajeno al proceso en que se debate lo relativo al derecho del acreedor y a la obligación del deudor- partir del supuesto de que ha operado la prescripción de la acción cambiaria o de la obligación misma y de que, por tanto, no cabe ya la vía ejecutiva, para, con base en ello, concluir que el Banco de Datos debe eliminar toda referencia al nombre del deudor (Cfr. Sentencia SU-528 de 1993. Magistrado ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo)*

*Se advierte expresamente que todo lo que se ha dicho sobre el término de caducidad refleja los criterios generales que la Corte estima razonables a la luz de la Constitución. Pero naturalmente, el legislador, al dictar la ley estatutaria correspondiente, podrá, según su buen criterio, apartarse, determinando lo que el*

*mismo estime razonable, siempre y cuando se ajuste a la Constitución. Y podría, por ejemplo, llegar a establecer una caducidad especial en los casos en que la obligación se extingue por prescripción*<sup>212</sup>.

Posteriormente, la sentencia T-1319 del 14 de diciembre de 2005, MP. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, reevalúa esta tesis y establece que: “*Sin embargo, es indispensable preguntarse cual sería el límite temporal instituido para la conservación del dato negativo de aquellas personas que no han cumplido con sus obligaciones financieras, caso en el que indiscutiblemente se encuentran quienes en un proceso ejecutivo alegan la prescripción del título valor que daba respaldo a la misma, pues, se reitera, allí no se ha cancelado la obligación.*”

*Con relación a ello, la sentencia T-487 de 2004 señaló que dado que el término de caducidad del dato no puede ser el mismo, para aquel deudor que cancela, en relación con aquel deudor que no ha cancelado, y ante la evidencia del vacío legal mencionado, el juez debe llenarlo acudiendo al razonamiento analógico, que enseña que donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición, en este caso, la regla general de la prescripción de la acción ordinaria civil y debe señalar que el término de almacenamiento de datos de individuos que no hayan cancelado sus obligaciones financieras será de diez años termino similar al establecido por el Código Civil para la prescripción de la acción ordinaria.”*

---

<sup>212</sup> Respecto del Habeas Data y el Derecho a la Información se pueden consultar, entre otras, las sentencias: T-094 de 1995, T-261 de 1995, T-086 de 1996, T-527 del 2000, T-578 de 2001, T-592 de 2003, T-756 de 2003, T-990 de 2003, T-487 de 2004, T-565 de 2004, T-1319 de 2005, T-684 de 2006, T-173 de 2007 y T-272 de 2007. T-022 de 1993, T-220 de 1993, T-296 de 1993, T-303 de 1993, T-354 de 1993, T-359 de 1993, T-389 de 1993, T-459 de 1993, T-460 de 1993, T-127 de 1994, T-157 de 1994, T-164 de 1994 y T-551 de 1994.

Respecto de la competencia de la Superintendencia Financiera para ejercer la intervención, vigilancia y control de las bases de datos, esta Corporación ha manifestado que *“la Superintendencia no ejerce control sobre los bancos de datos que operan al servicio de las entidades financieras y aseguradoras, por no estar facultada para ello”*<sup>213</sup> *“En el entendido de que las entidades públicas sólo están facultadas para realizar aquellas actividades a que la ley expresamente las autoriza, de conformidad con el principio de legalidad de las actuaciones administrativas, consagrado tanto en la Carta anterior como en la Constitución Nacional vigente y revisadas las normas que han regido la estructura y funciones de la Superintendencia Bancaria en el periodo de 1987 a 1992, encontramos que ninguna disposición la ha autorizado para adelantar funciones de control y vigilancia sobre los bancos de datos mencionados.*

*En efecto, el decreto 1339 de 1986, en su artículo 2o. enumera las instituciones sometidas a la vigilancia e inspección de la Superintendencia Bancaria, dentro de las cuales no incluyó los bancos de datos. El decreto 1033 de 1991 derogatorio del anterior, hizo otro tanto en su artículo 2o. El decreto 1730 de 1991, actual estatuto orgánico del sistema financiero, al relacionar en su artículo 4.1.1.0.2. las entidades vigiladas, tampoco los incluyó. Valga mencionar que el literal c) del mencionado artículo dispone que corresponde a la Superintendencia Bancaria el control de "las demás personas naturales y jurídicas respectivamente" pero hasta la fecha ninguna ley le ha impuesto tal función, con respecto a los bancos de datos.*

*En conclusión, no es dable la vigilancia por parte de la Superintendencia Bancaria de los bancos de datos, ni de las personas que los administran, pues se trata de*

---

<sup>213</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-414 del 16 de junio de 1992. MP. Ciro Angarita Barón.

*personas jurídicas diferentes a las vigiladas, a las cuales prestan un servicio para la evaluación del riesgo de su clientela, análisis que es tanto más importante como que la jurisprudencia consideró a la actividad concerniente al manejo del ahorro como servicio público y hoy el artículo 335 de la Constitución la define como "de interés público"*<sup>214</sup>

Por otra parte, la Circular Básica Jurídica 007 de 1996 consagra en el Título I, Capítulo Décimo Segundo, los *"Requerimientos Mínimos de Seguridad y Calidad en el Manejo de la Información a través de Medios y Canales de Distribución"*<sup>215</sup> de *Productos y Servicios.*" Esta norma dispone que en la administración de la información que suministren las entidades financieras al público deben respetar los siguientes criterios:

- *"Criterios de Seguridad de la información:*

- a) *Confidencialidad: Hace referencia a la protección de información cuya divulgación no está autorizada*<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-486 del 11 de agosto de 1992, MP. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

<sup>215</sup> De acuerdo con lo establecido en el título 1 Capítulo Décimo Segundo, numerales 2.3 y 2.4. de la Circular Básica Jurídica 007 de 1996, los medios de distribución son los *"instrumentos que permiten la realización de operaciones a través de los canales de distribución, tales como: cheques, tarjetas débito y crédito, dinero, etc."* Por su parte, los canales de distribución son: *"las oficinas, los cajeros automáticos (ATM), los receptores de cheques, los receptores de dinero en efectivo, los POS (incluye PIN Pad), los sistemas de Audio Respuesta (IVR), los centro de atención telefónica (Call Center, Contact Center), los sistemas de acceso remoto para clientes (RAS), Internet y los dispositivos móviles"*.

<sup>216</sup> Se considera confidencial en los términos de la Circular Básica Jurídica 007 de 1996 Título Primero, Capítulo Duodécimo, numeral 2, *"toda aquella información amparada por la reserva bancaria V. gr. número de cuenta; número de identificación personal (PIN); número de tarjeta física; información sobre depósitos o inversiones de cualquier tipo, créditos, saldos, cupos y movimientos de cuenta, siempre que vayan acompañados del nombre o número de identificación del cliente. Las*

b) *Integridad: La información debe ser precisa, coherente y completa desde su creación hasta su destrucción.*

c) *Disponibilidad: La información debe estar en el momento y en el formato que se requiera ahora y en el futuro, al igual que los recursos necesarios para su uso.*

- *Criterios de Calidad de la información:*

a) *Efectividad: La información relevante debe ser pertinente y su entrega oportuna, correcta y consistente.*

b) *Eficiencia: El procesamiento y suministro de información debe hacerse utilizando de la mejor manera posible los recursos.*

c) *Confiabilidad: La información debe ser la apropiada para la administración de la entidad y el cumplimiento de sus obligaciones.*<sup>217</sup>

## 2.2.7. PROHIBICIÓN DE USO DE PUBLICIDAD ENGAÑOSA

El artículo 99 del Estatuto Orgánico del Sistema financiero regula las campañas publicitarias usadas por las entidades financieras para ofrecer sus productos. En

---

*entidades podrán clasificar como confidencial otro tipo de información. Esta clasificación deberá estar debidamente documentada y a disposición de la Superintendencia Financiera de Colombia.”*

<sup>217</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica. Circular Externa 007 de 1996. Título Primero. Capítulo Décimo Segundo. Requerimientos Mínimos de Seguridad y Calidad en el Manejo de la Información a través de Medios y Canales de Distribución de Productos y Servicios. Numerales 2.1. y 2.2.

este sentido establece: *“Los programas publicitarios de las entidades vigiladas deberán contar con la autorización general o individual de la Superintendencia Bancaria, con el fin de que se ajusten a las normas vigentes, a la realidad jurídica y económica del servicio promovido y para prevenir la propaganda comercial que tienda a establecer competencia desleal. Todas las instituciones financieras y aseguradoras podrán ofrecer directa o indirectamente y mediante su responsabilidad premios por sorteo, establecer planes de seguros de vida a cargo de compañías de seguros debidamente autorizadas para el efecto u otros incentivos, con el fin de promover su imagen, sus productos o servicios, de manera gratuita y exclusivamente entre sus clientes, en las condiciones que señale el Gobierno Nacional. Éste deberá dictar normas con el fin de evitar que el costo de los premios o seguros se traduzca en mayores cargas o en menores rendimientos o retribuciones al ahorrador o usuario del producto o servicio promocionado”<sup>218</sup>*

La constitucionalidad del aparte subrayado fue demandado argumentando que el precepto atentaba contra la libre iniciativa privada, la libertad de empresa, la libre competencia y la propiedad privada, puesto que no le permite a las entidades prestadoras de servicios financieros trasladar los costos de las campañas publicitarias utilizadas para ofrecer sus productos a sus clientes, asimilando estos costos a los costos de producción y a las tasas de interés. La Corte Constitucional en sentencia C332 del 22 de marzo del 2000, expediente D-2565, MP. Fabio Morón Díaz, determinó que es erróneo asimilar *“los costos de producción de un producto o servicio financiero a los costos de una campaña promocional o publicitaria mediante incentivos, y también es incorrecto, equiparar los incentivos con las tasas de interés.*

---

<sup>218</sup> Subrayado fuera del texto de la Norma.



*No se necesitan mayores disquisiciones para establecer que unos y otros no son la misma cosa, pues aunque resulte obvio, no está por demás, recordar que mientras los primeros se destinan a la producción del bien o servicio, los segundos financian la promoción de la imagen, los productos o los servicios de una institución financiera o aseguradora. Es claro entonces, que los incentivos, son modalidades de promoción comercial que, ni siquiera de manera remota, podrían llegar a tener similitud con las tasas de interés, comoquiera que estas últimas se relacionan con el rendimiento del capital, que es bien diferente.*

*En sentir de esta Corte, la prohibición de trasladar los costos de las promociones por incentivos a los usuarios o ahorradores, es el resultado no del desconocimiento de la libertad económica y de la libre competencia, sino de los límites que a los derechos económicos imponen la protección del interés general, la prevalencia del bien común y el deber para las autoridades de proteger los intereses de los consumidores -en este caso, representados por los usuarios de los servicios financieros- que son también postulados fundamentales en el Estado Social de Derecho, de los que emanan límites y condicionamientos constitucionalmente válidos a su ejercicio.*

*Esta Corte reitera que no es constitucionalmente de recibo, aducir el derecho a la propiedad privada, la libre iniciativa privada, la libertad económica, la libertad de empresa y el derecho a la libre competencia económica como si se tratase de barreras infranqueables que pudiesen impedir la eficaz protección del interés público mediante la adopción de medidas que salvaguarden los intereses de los usuarios de los servicios financieros y aseguradores, pues, ciertamente, el que las empresas financieras y aseguradoras gocen de la posición dominante, puede propiciar desequilibrios que las autoridades deben precaver, en cumplimiento del*

*deber de prevenir abusos que puedan afectarlos, de hacer efectiva la prevalencia del interés público, de salvaguardar los consumidores y de construir un orden justo.”*

La Corte Constitucional considera que los derechos económicos que según el demandante se encuentran vulnerados con la norma cuestionada, no son derechos absolutos sino que deben ejercerse dentro de los límites que impone el bien común. *“Tales restricciones son, por lo demás, razonables y constitucionalmente válidas pues se explican por la primacía del interés general, representado, en este caso, en la protección de los intereses de los sujetos económicos que son usuarios del sistema financiero y asegurador.*

*Basta con leer el contenido normativo cuestionado, en cualquiera de las dos normas que lo consagran, para establecer con claridad que la ratio que justifica la prohibición de transferir a los ahorradores o usuarios de los servicios financieros o aseguradores los costos de las campañas promocionales por incentivos es, precisamente, evitar que los costos causados por las campañas publicitarias o por las promociones comerciales mediante incentivos que, desde luego, se suman a los costos de producción del producto o servicio, sean transferidos en forma soterrada al usuario del producto o servicio promocionado, pues ello, indudablemente, se traduciría en un menor rendimiento o retribución que, sin lugar a dudas, afectaría sus intereses económicos.’<sup>219</sup>*

---

<sup>219</sup> Corte Constitucional. Sentencia C332 del 22 de marzo del 2000. MP. Fabio Morón Díaz.

Complementando la posición de la Corte Constitucional, la Superintendencia Financiera en la Circula Básica Jurídica 007 de 1996 determina que *“los incentivos podrán ser ofrecidos directamente por la entidad o utilizando los servicios de su matriz, filiales, vinculadas y en general, cualquier intermediario que cumpla con los ofrecimientos de la entidad promotora.*

*De otra parte, debe entenderse que los ofrecimientos tienen el carácter de transitorios, como quiera que son elementos adicionales a los propios de la actividad financiera y, por lo tanto, no resultan permanentes a la misma.*

*Finalmente, cabe destacar la gratuidad de los incentivos, es decir la ausencia de contraprestación financiera en el lanzamiento de promociones. Es así como en productos o servicios financieros iguales, no podrán ofrecerse tasas de interés diferenciales, como en el caso de las cuentas de ahorro, sin perjuicio de que en una o varias de ellas se establezcan premios. Con todo, se considerará una práctica no autorizada la instauración de rangos de depósitos con tasas diferenciales, en alguna o algunas de las cuales se pacte el ofrecimiento de incentivos y en otros no.*

*Igualmente, se considerará que el costo del incentivo se esta traduciendo en una mayor carga o en un menor rendimiento para el ahorrador o usuario del producto o servicio promocionado cuando se pacte la penalización a cargo de éste por terminación anticipada del contrato en el cual se instrumenta la adquisición del producto o servicio mencionado, o el cambio en las condiciones del mismo, tal como la disminución de la tasa remuneratoria*

*convenida para el período correspondiente, de acuerdo con las reglas de publicación de tasas subsiguientes*<sup>220</sup>

Se debe mencionar que los programas publicitarios utilizados por las entidades financieras para promocionar sus servicios, están sujetos a un régimen de autorización general, que implica un control posterior por parte de la Superintendencia Financiera. Para tal efecto las entidades deben conservar todos los documentos y soportes de las campañas publicitarias y una comunicación suscrita por el representante legal de la entidad, en la que se acredite que la institución verificó el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la ley y que la campaña estaba acorde con la realidad económica y jurídica del servicio y de la entidad. Sin embargo, la Superintendencia Financiera en cualquier momento y sin previo aviso, podrá ordenar la suspensión de las campañas publicitarias usadas por las instituciones financieras, si considera que éstas no cumplen con las disposiciones legales. Excepcionalmente, los programas publicitarios pueden estar sujetos a un régimen de autorización individual o a un régimen de autorización especial.

El régimen de autorización individual se aplica a aquellas campañas publicitarias que no reúnan los requisitos establecido para la autorización general<sup>221</sup> y en aquellos casos en que la entidad esté sometida a un régimen

---

<sup>220</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica. Circular Externa 007 de 1996. Título Segundo. Capítulo Primero. Instrucciones Generales Relativas a las Operaciones Activas de Crédito Comunes a los Establecimientos de Crédito. Literal M.

<sup>221</sup> El régimen de autorización general se aplica a las campañas institucionales (relacionadas con la imagen de la entidad financiera) y a las campañas publicitarias no institucionales (relacionadas con los productos o servicios ofrecidos por las entidades financieras), siempre y cuando la entidad no se encuentre en una situación de quebranto financiero, cumpla con las disposiciones aplicables a los

especial de vigilancia o se encuentre adelantando programas de recuperación, saneamiento o adecuación de capital. *“Para obtener la autorización de la Superintendencia Financiera, la entidad deberá remitir con antelación no menor a quince (15) días calendario 2 ejemplares que contengan los textos, imágenes y secuencias gráficas que llegarán al público -según el medio de comunicación a través del cual se pretenda adelantar-, los cuales, una vez obtenida la aprobación correspondiente, podrán utilizarse indistintamente a través de los diversos medios, sin necesidad de nueva autorización, siempre que correspondan exactamente al proyecto autorizado”*<sup>222</sup>

Por su parte, el régimen de autorización especial establece *“que las entidades financieras que por su naturaleza jurídica se encuentren dentro del presupuesto de que trata el decreto 2437 de 1974, deberán proceder de conformidad con el mismo, obteniendo adicionalmente autorización del Ministerio de Comunicaciones para adelantar la campaña publicitaria.”*<sup>223</sup> Sin embargo, la Superintendencia Financiera en Concepto No. 2001045008 del 31 de enero de 2002, aclaró que en *“materia de aprobación de programas publicitarios respecto de instituciones vigiladas por esta Superintendencia que simultáneamente ostenten la condición de organismos descentralizados (Empresa Industrial y Comercial del Estado o Sociedad de Economía Mixta asimilada a aquella), actualmente sólo se sujetará a las normas especiales previstas en el EOSF y en la Circular Básica Jurídica, sin que se requiera de la autorización adicional prevista en el numeral 2.5 del Capítulo Sexto, Título Primero, de este*

---

capitales mínimos y relaciones patrimoniales y no haya sido sancionada la entidad o alguno de sus administradores por la violación de normas legales o reglamentarias relacionadas las campañas publicitarias. En este sentido se puede consultar la Circular Básica 007 de 1996. Título Primero. Capítulo Sexto. Reglas sobre Competencia y Protección al consumidor. Numeral 2.3.

<sup>222</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica. Circular Externa 007 de 1996. Título Primero. Capítulo Sexto. Reglas sobre Competencia y Protección al consumidor. Numeral 2.4.

<sup>223</sup> Op. cit. Numeral 2.5.

*último instructivo, por cuanto desde el 20 de abril de 2001 (fecha en la cual se publicó el Decreto 628 que sustituyó al entonces Decreto 2437 de 1974) tal exigencia dejó de ser obligatoria”*

Los programas publicitarios utilizados por las entidades financieras no pueden contrariar la buena fe comercial, ni derivar en la adopción de prácticas que impliquen competencia desleal. De tal forma, la publicidad debe reflejar la realidad financiera, jurídica y técnica de la entidad y del producto promovido y las características del mismo deben ser ciertas y comprobables. En todos los casos, se debe adicionar a la campaña publicitaria que la entidad que promociona los servicios está vigilada por la Superintendencia Financiera, la denominación o razón social de la institución o las siglas respectivas de acuerdo con los estatutos sociales y la denominación genérica de la entidad. La Superintendencia Financiera ha señalado que, *“ella tiene la función de autorizar los programas publicitarios de las entidades sometidas a su vigilancia para que su contenido se ajuste a la ley, a la realidad jurídica y económica de los servicios que ofrecen y prevenir la propaganda comercial que tienda a establecer competencia desleal. Sobre la elaboración de un producto o sistema informático orientado a mostrar un comparativo de los productos y tarifas de otros establecimientos de crédito, se tiene que será jurídicamente viable si no involucra afirmaciones falsas o incorrectas, ni se omiten las verdaderas características de los productos financieros que se divulgan, así, el producto resultará procedente siempre y cuando en su instalación se atiendan todas las instrucciones que en materia publicitaria están vigentes. La revelación contenida en materia de tarifas debe guardar identidad plena con la información publicada por las propias entidades mediante los medios de difusión adoptados para tales propósitos*

*y con los que esta Superintendencia suministra al público en su página Web a partir de los datos reportados por sus vigiladas.”<sup>224</sup>*

En el caso de las sociedades fiduciarias y de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías se establece un régimen especial consagrado en los numerales 2.6 y 2.7 del Capítulo VI Título II de la Circular Básica Jurídica 007 de 1996. Respecto de las sociedades fiduciarias, los programas publicitarios deben incluir el tipo de contrato bajo el cual va a instrumentalizarse el respectivo negocio y se determinan reglas específicas para promocionar la fiducia de inversión y la fiducia inmobiliaria. Por su parte, las campañas publicitarias utilizadas por las entidades administradoras de fondos de pensiones y cesantías están sujetas al régimen de autorización individual, salvo las campañas institucionales que en principio están sometidas al régimen de autorización general.

La Superintendencia Financiera impuso una sanción en el año 2004 a una entidad financiera por el uso de publicidad engañosa.

---

<sup>224</sup> Superintendencia Financiera. Concepto 2007027884-001 del 26 de junio de 2007

## 2.3. CAPÍTULO III

### MECANISMOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS

#### 2.3.1 TRÁMITE QUEJAS Y RECLAMOS

##### 2.3.1.1. Defensor del cliente.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece en su artículo 98, numeral 4.2., la obligación de las entidades financieras de contar con un defensor del cliente, que desempeñará las siguientes funciones:

- *“ser vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva institución”.*<sup>225</sup> En el ejercicio de esta función, el defensor del cliente podrá *“dirigir en cualquier momento a las juntas directivas o consejos de administración de las entidades vigiladas recomendaciones, propuestas, peticiones, de la actividad de las propias entidades que hubieran merecido su atención y que, a su juicio puedan mejorar, facilitar, aclarar o regularizar las relaciones, la correcta prestación del servicio, la seguridad y la confianza que debe existir entre las entidades vigiladas y sus clientes o usuarios. Las solicitudes se realizarán a través del funcionario que cada institución haya designado para*

---

<sup>225</sup> Decreto 690 del 19 de marzo de 2003. “Por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 24 de la ley 795 de 2003. Art. 2



*llevar a cabo sus relaciones con el defensor. Así mismo, los clientes o usuarios podrán dirigirse al defensor del cliente con el ánimo de que éste formule recomendaciones y propuestas ante las entidades vigiladas, en aquellos aspectos que puedan favorecer las buenas relaciones entre las entidades vigiladas y sus clientes o usuarios. Parágrafo: En el ejercicio de esta función el defensor del cliente no podrá solicitar información que esté sujeta a reserva*<sup>226</sup>

- *conocer y resolver de forma objetiva y gratuita las quejas individuales, dentro de los términos aquí establecidos, que éstos le presenten relativas a un posible incumplimiento por parte de la entidad vigilada, de las normas legales o internas que rigen el desarrollo o ejecución de los servicios o productos que ofrecen o prestan, o respecto de la calidad de los mismos.*<sup>227</sup>

El incumplimiento de esta obligación puede generar sanciones en cabeza de las entidades financieras. Así mismo, éstas pueden ser sancionadas por no efectuar las apropiaciones necesarias para el suministro de los recursos humanos y técnicos que el defensor del cliente requiera para el cumplimiento de las funciones que le corresponden y por no remitirle la información solicitada.<sup>228</sup>

El defensor del cliente y su suplente son elegidos por la asamblea general de accionistas o de asociados de cada entidad y podrán desempeñarse como tales, en

---

<sup>226</sup> Decreto 690 del 19 de marzo de 2003. Op. Cit Art. 5.

<sup>227</sup> *Ibíd.* Art. 2.

<sup>228</sup> Decreto 690 del 19 de marzo de 2003. Art. 3.

varias entidades financieras de manera simultánea<sup>229</sup>. En el desarrollo de sus funciones “*deberán ser independientes de los organismos de administración y deberán garantizar la total imparcialidad y objetividad en la resolución de quejas.*”<sup>230</sup>

Se debe aclarar que el defensor del cliente puede ser una persona jurídica o una persona natural. Las personas jurídicas deberá actuar a través de personas naturales y la calidad de defensor del cliente recaerá no sólo en la persona jurídica sino también en las personas naturales que desempeñan las funciones. Los defensores del cliente sólo puede realizar las funciones que le han sido asignadas por la ley y estarán impedidos para tramitar “*los casos en los cuales tenga un interés particular y directo, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho. En este evento, el defensor impedido será reemplazado por su suplente.*”<sup>231</sup>

El defensor del cliente tendrá a su cargo las siguientes obligaciones:

1. *“Establecer el reglamento al cual se sujetará su actividad, en los términos de la ley y del presente decreto.*
2. *Solicitar a la entidad vigilada y al cliente o usuario la información que sea necesaria para el estudio de su queja.*

---

<sup>229</sup> El defensor del cliente y su respectivo suplente son elegidos para un periodo de dos años y podrán ser reelegidos de manera indefinida. En este sentido se puede consultar el Art. 4 del Decreto 690 de 2003.

<sup>230</sup> Decreto 690 del 19 de marzo de 2003. Op. Cit. Art. 3

<sup>231</sup> Ibid. Art. 3

3. *Proferir una decisión dentro del término señalado en el numeral 8 del artículo 7 de este decreto.*
4. *Presentar un informe a la entidad a la cual presta sus servicios dentro del primer trimestre de cada año, en el cual refiera el desarrollo de su función durante el año precedente. El informe indicará el número de quejas recibidas el año anterior, con expresión de las prácticas indebidas detectadas, los criterios mantenidos por el defensor del cliente en sus decisiones, el número de quejas tramitadas, así como cualquier otro dato o información que pueda considerarse de público interés. En dicho informe, podrá incluir recomendaciones o sugerencias encaminadas a facilitar las relaciones entre las entidades vigiladas y sus clientes o usuarios.*
5. *Mantener un registro donde tomará nota de las quejas presentadas y de su fecha, así como un archivo de las mismas.*
6. *Presentar anualmente, en la oportunidad convenida con la entidad, una relación de los gastos de la defensoría del cliente, en el cual señale las necesidades de recursos humanos y técnicos para el satisfactorio desempeño de sus funciones. Dicha relación se acompañará de un informe sobre la adecuada utilización de los recursos invertidos en el periodo anterior.*
7. *Colaborar con la Superintendencia Bancaria en los temas de competencia de ésta.*<sup>232</sup>

El incumplimiento de las obligaciones por parte del defensor del cliente será sancionado por la Superintendencia Financiera. La sanción dependerá de la gravedad de la conducta y puede ser una amonestación o llamado de atención, una multa pecuniaria a favor del tesoro nacional, la suspensión del cargo, la remoción del cargo o la inhabilidad hasta por 5 años para ejercer cargos en entidades vigiladas.

El defensor del cliente cesará el ejercicio de sus funciones cuando expire el plazo para el cual fue elegido, por incapacidad sobreviniente, por renuncia, por decisión de la asamblea general de accionistas o de asociados, por

---

<sup>232</sup> Decreto 690 del 19 de marzo de 2003. Op cit. Art. 11.

decisión de la Superintendencia Financiera y por incurrir en algunas de las conductas señaladas en los incisos 3 y 4 del numeral 5 del artículo 53 del EOSF<sup>233</sup>.

La Corte Constitucional en la sentencia C-1150 del 2 de diciembre de 2003, MP. Eduardo Lynett Montealegre, precisó el alcance de figura del defensor del cliente. En este sentido, determinó que *no es posible trasladar las funciones administrativas de control y vigilancia de las entidades financieras propias del Presidente de la República, en un particular; ii) tampoco es viable jurídicamente reconocer que el defensor del cliente, como un ente particular, tiene facultades imperativas sobre las entidades vigiladas por la Superbancaria; finalmente, iii) tampoco es admisible, desde el punto de vista constitucional, aceptar que la competencia para resolver quejas sea una competencia paralela o una prolongación de las funciones de la Superbancaria.*

*En primer lugar, esta corporación considera que el defensor del cliente no desempeña ni puede desempeñar funciones administrativas, puesto que desempeña las labores características de un ente de carácter particular que no cumple ninguna función pública y que por tanto, no adelanta funciones de control o de vigilancia de las entidades privadas o públicas en las que desarrolla su gestión. Esta interpretación se sigue de las disposiciones de la ley, en tanto ella define el origen, financiación y funciones del defensor del cliente. Así, el artículo 24 de la ley demandada establece que el defensor del cliente es un vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva*

---

<sup>233</sup> Los incisos 3 y 4 del numeral 5 del artículo 5 del EOSF establecen: La Superintendencia se abstendrá de autorizar la participación de las siguientes personas. 3. las sancionadas por violación a las normas que regulan los cupos individuales de crédito; 4. Aquellas que sean o hayan sido responsables del mal manejo de los negocios de la institución en cuya dirección o administración hayan intervenido.

*institución, que actúa con independencia frente a los organismos de administración de las entidades vigiladas por la Superintendencia y que es designado por la asamblea general de socios o de asociados de cada institución vigilada. Anota este mismo artículo que sus funciones son claras y taxativas, pues establece que “no podrá desempeñar [...] función distinta a la aquí prevista”. Incluso, la ley establece sanciones para el defensor del cliente, pues determina que éste podrá ser sancionado por el incumplimiento de las obligaciones que le son propias, lo cual obviamente incluye tanto insuficiencias, como excesos en su actuación.*

*De ahí se concluye que el propósito del legislador es que dicho defensor sea un particular elegido, nombrado y financiado por las mismas entidades vigiladas. Luego, no es posible admitir que a partir de una dudosa interpretación extensiva de sus competencias, se pueda calificar como un particular con funciones públicas, como un particular que desarrolla funciones típicamente administrativas o como un particular que desarrolla una competencia paralela a la de la Superintendencia Bancaria, como entidad encargada de llevar a cabo las labores de control, inspección y vigilancia.*

*En segundo lugar, la competencia del defensor del cliente, como la propia ley lo determina, se restringe a dos facultades: "ser vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva institución, así como conocer y resolver las quejas de estos relativas a la prestación de los servicios"<sup>234</sup>. Lo que implica esta norma es que el ejercicio de sus funciones debe mantenerse dentro de la finalidad que inspira la figura, es decir, la de servir de puente institucional entre los usuarios de los servicios de las entidades vigiladas y los representantes de las mismas. En este sentido, su competencia de vocería y de trámite de quejas se restringe a las situaciones exclusivamente*

---

<sup>234</sup> Ver artículo 24 numeral 4.2. Ley 795 de 2003.

*relacionadas con la prestación de los servicios de cada entidad, lo que a su vez implica que el defensor del cliente no pueda abrogarse o no le puedan ser conferidas funciones relacionadas con el control de la gestión interna de la entidad o de control disciplinario personal o institucional de la entidad vigilada.*

*Además de lo anterior, es claro que el defensor del cliente tiene una carga de diligencia en cuanto al examen de la queja. Así, antes de dar trámite a cualquier queja que sea presentada por un usuario, en relación con la prestación del servicio (ámbito propio del defensor), deberá examinar la seriedad de la misma antes de emprender cualquier diligencia, pues ello genera no sólo eficacia en su labor, sino que lo habilita en cuanto a la competencia que le corresponde. Esta carga de diligencia surge, porque el defensor del cliente no debe ocuparse de asuntos que no constituyan una queja real dentro de un marco mínimo de razonabilidad o que no se encuadran dentro de su estricto marco de funciones.*

*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, razón por la cual esta última no podrá suprimir las etapas propias de cada una de las actuaciones administrativas que deben desplegarse frente a una queja.*

*Nótese que los alcances de la figura del Defensor del Cliente son evidentes desde la discusión legislativa. Así, según obra en las Gacetas 171 y 464 de 2002, la intención del legislador al introducir la figura fue formalizarla a través del reconocimiento legal, para que fuese una instancia de mediación efectiva e independiente de solución de las quejas presentadas por clientes y usuarios de las mismas. Todo ello en concordancia con la debida prestación del servicio y la protección al consumidor. En la Gaceta 464 se establece entonces que el pronunciamiento del defensor del cliente es condición de procedibilidad para el conocimiento de quejas de entidades vigiladas por parte de la Superintendencia Bancaria. Posteriormente, como consta en la Gaceta 569 de 2002, se agrega que cuando el pronunciamiento que emita el defensor sea íntegramente favorable a las pretensiones del cliente o usuario de la institución vigilada, tendrá carácter vinculante y hará tránsito a cosa juzgada. Sin embargo, posteriormente, esta*

*última previsión desaparece, lo cual muestra que el Congreso no tuvo la intención de atribuir fuerza coercitiva a las soluciones propuestas por el defensor del cliente a los conflictos suscitados por la prestación del servicio. En efecto, si hubiera sido la intención del legislador determinar que el defensor del cliente decidiera definitivamente, así habría quedado en el texto final de la ley, pero diversas razones lo llevaron a suprimir tal norma y dejar el texto que ahora conocemos, que obviamente desechó tal posibilidad.*

*La actuación del defensor del cliente, no implica que la Superintendencia pueda pretermitir etapas administrativas o abreviar las actuaciones ordenadas por la ley dentro de los procedimientos adelantados frente a una queja, pues ello sería violatorio del debido proceso. En efecto, los pronunciamientos del defensor del cliente no constituyen órdenes ni criterios decisorios para la Superintendencia; además, cualquier alteración del procedimiento estaría en contra del principio de legalidad que determina la actuación de la Superintendencia.*

*Vale la pena reiterar que las funciones de la Superintendencia no dependen de la actuación del cliente o de la comparecencia o no del usuario ante el defensor de cada entidad. No importa entonces que el usuario acuda al defensor o a la Superintendencia, de igual manera la Superintendencia está obligada a tramitar la queja del usuario con el mismo rigor y las mismas etapas procesales, y está dentro de sus potestades considerar las sugerencias del defensor del cliente como a bien tenga. Obviamente, ello implica que la Superintendencia no puede eludir su competencia, enviando las quejas que recibe al defensor de cada entidad vigilada, pues evidentemente se trata del cumplimiento de funciones y finalidades distintas.*



*Si la Superintendencia subordina su competencia a una actuación previa del defensor del cliente, estaría violando la Constitución y la ley. No obstante, la Superintendencia puede enviar una queja al defensor del cliente para que éste se pronuncie, cuando considere que el asunto planteado no está dentro de su ámbito de competencia por no tener trascendencia administrativa alguna. Es decir, cuando opine que se trata de un asunto que perfectamente puede ser resuelto por la entidad vigilada con la mediación del defensor del cliente. Caso en el cual, el tema no debe volver a la Superintendencia por tratarse de asuntos eminentemente internos.”*

#### 2.3.1.1.1. Procedimiento para la Resolución de Quejas por parte del Defensor del Cliente.

El defensor del cliente conoce, evalúa y resuelve las quejas que los clientes o usuarios de las entidades vigiladas le presenten. Es competente para tramitar las quejas relacionadas con la indebida prestación del servicio por parte de la entidad y con el incumplimiento de una norma legal o de algún reglamento interno que se aplique al desarrollo de las operaciones que realizan, a los contratos que celebran o a los servicios que prestan los usuarios. *“Se debe aclarar que la expresión “resolver las quejas” se refiere a la capacidad del defensor de hacer recomendaciones, sugerencias o expresar su punto de vista sobre la prestación del servicio. Por lo tanto, tales pronunciamientos carecen en absoluto de fuerza vinculante tanto para la entidad vigilada, como para el ente de control. Ello explica que la Superintendencia Bancaria y la entidad vigilada no estén sometidas a las recomendaciones del Defensor y, en consecuencia, están en total libertad para decidir si aceptan o no sus sugerencias.*

*Como consecuencia lógica de esto, por tratarse de funciones, ámbitos de acción y competencias diferentes, la actuación del defensor del cliente no autoriza a la Superintendencia a pretermitir las etapas propias del procedimiento administrativo ante la presentación de una queja. Así, el principio de legalidad que rige las actuaciones de la administración no sufre mengua o transformación alguna por la creación del defensor del cliente.*

*Obviamente su ámbito de actuación se limita a los aspectos relacionados con la prestación del servicio en las entidades vigiladas, sin que pueda invadir órbitas que corresponden a la Superintendencia, a los entes de control o a la justicia. Por tal razón, las informaciones que solicite el defensor del cliente sólo pueden estar relacionadas con el ejercicio estricto de su ámbito de actuación, es decir, referidas a quejas por la prestación del servicio y no a otros asuntos<sup>235</sup>*

El defensor del cliente no tiene competencia para tramitar una queja cuando:

- El inconformismo del cliente no tiene relación con los productos o servicios ofrecidos por la entidad.
- La queja corresponde a asuntos laborales, o aquellos derivados de la calidad de accionista de la entidad.
- Esta relacionada con el reconocimiento de pensiones, indemnizaciones o sumas aseguradas en virtud de un contrato de seguro.
- La queja esta siendo tramitada en la Superintendencia Financiera o ha sido resuelta por esta entidad, por un juez o por un arbitro.

---

<sup>235</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1150 del 2 de diciembre de 2001. MP: Eduardo Lynett Montealegre.

- Esta relacionada con la decisión de la entidad de prestar o no un servicio, de celebrar o no un contrato, o de vincular a una persona o no vincularla como cliente.
- Los hechos han ocurrido con tres años de anterioridad o más al momento de presentación de la misma.
- Si ya hubo pronunciamiento del defensor del cliente sobre una queja fundamentada en los mismos hechos y respecto de las mismas personas
- Si supera los cien salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de su presentación.<sup>236</sup>

El procedimiento para la resolución de quejas por parte del defensor del cliente está establecido en los artículo 6 al 9 del Decreto 690 de 1993.

La queja se debe presentar al defensor del cliente de la entidad vigilada por escrito o por correo electrónico. Debe indicar los nombres y apellidos de quien la presenta, su documento de identificación, su domicilio y una descripción de los hechos y derechos que considera vulnerados. Adicionalmente, se deben anexar aquellos documentos que sirvan de sustento a la reclamación.

Una vez recibida la queja, el defensor del cliente evaluará si es competente para resolverla y determinará si necesita información adicional para el estudio de la misma. En caso de necesitar más información, deberá solicitarla por escrito a la persona que interpone la queja o a la entidad

---

<sup>236</sup> En este sentido se puede consultar el artículo 6 del Decreto 690 de 2003.

financiera. La información solicitada deberá remitirse al defensor del cliente dentro de los quince días hábiles siguientes a la correspondiente solicitud. Si la información fue solicitada al usuario y éste no la envía dentro del término, se entenderá que desistió de la queja. En este punto es importante precisar, que la persona que interpuso la queja puede desistir de la misma en cualquier momento.

Recibida la información, el defensor del cliente tendrá un plazo de 5 días hábiles para admitir o rechazar la queja. Si no es competente para tramitar la queja, deberá enviar una comunicación escrita a la persona que interpone la queja y a la entidad correspondiente. En este caso, la persona puede dirigirse a la justicia ordinaria o la Superintendencia Financiera si lo considera necesario.

Cuando se admite la queja, se traslada a la entidad vigilada y se le da un plazo de 20 días hábiles para que ejerza su derecho de defensa. La entidad debe remitir al defensor del cliente toda la información que considere necesaria para sustentar sus argumentos.

Una vez vencido el término para que la entidad ejerza el derecho de defensa, el defensor del cliente deberá resolver la queja dentro de los 15 días hábiles siguientes. La decisión se debe comunicar por escrito al usuario y a la entidad y deberá contener: la identificación del defensor, la identificación de las partes y la calidad en la que actúan, la relación de los hechos que fundamentan la queja y la decisión motivada de la misma.

Como se señaló anteriormente, las decisiones de los defensores de los clientes carecen de fuerza vinculante. Sin embargo, las entidades financieras pueden disponer en sus reglamentos internos que las decisiones sean de obligatorio cumplimiento para la entidad en aquellos casos en que sean favorables para los intereses de los usuarios. Igualmente, pueden ser vinculantes por acuerdo de las partes. Adicionalmente, las entidades financieras *“podrán acordar la publicación de aquellas decisiones que crean convenientes, dado su interés general, manteniendo en todo caso la reserva respecto a la identidad de las partes intervinientes. Así mismo, la Superintendencia Bancaria podrá hacer públicas las decisiones que considere útiles para el logro de sus objetivos y funciones legales.”*<sup>237</sup>

Vale la pena mencionar que el inciso primero del ordinal 4.3. del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, tal y como fue modificado por el artículo 24 de la Ley 795 de 2003, establecía el trámite de las quejas ante el defensor del cliente como un requisito de procedibilidad para el trámite de las quejas ante la Superintendencia Financiera. La disposición comentada disponía: *“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.”* Sin embargo, la disposición fue declarada inexecutable. La decisión de la Corte Constitucional se sustentó en los siguientes argumentos:

*“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*

---

<sup>237</sup> Decreto 690 del 19 de marzo de 2003. “Por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 24 de la ley 795 de 2003. Art. 7, parágrafo

*razón alguna para aceptar que la actuación del defensor del cliente subordine la competencia que le corresponde a la Superintendencia y en la práctica paralice su desempeño frente a las quejas ciudadanas. Ello no sólo sería inaceptable desde el punto de vista del funcionamiento de la administración, sino que además restringiría los derechos ciudadanos, tal como afirma el demandante. Así, un usuario no podría acudir a la Superintendencia Bancaria sin haber agotado la instancia del defensor del cliente de la entidad. 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. Por tanto, la Superintendencia no podría asumir el conocimiento de una queja hasta que el ciudadano no acuda al defensor del cliente y, a su vez, el ciudadano no podría acudir a las Superintendencia para manifestar su reclamo sin haber comparecido ante el defensor.*

*Ello no sólo es un obstáculo para la Superintendencia sino que también es un límite para que los ciudadanos accedan a la administración. Así, este requisito no sólo afecta los derechos de cada ciudadano en particular, sino que es lesivo del interés general (art. 1 y 2 C.P.), pues este tipo de funciones evidentemente repercuten en la eficiencia de las entidades vigiladas y la calidad de los servicios prestados por las mismas. Esto claramente afecta el derecho de petición. Teniendo en cuenta que la Constitución garantiza el derecho de todo ciudadano a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés particular o general (art. 23) mal podría la ley establecer limitaciones excesivas a este derecho. Con todo, no se trata de un derecho absoluto<sup>238</sup>, pues su ejercicio debe contribuir a la prevalencia de interés general y además exige una carga ética de todo ciudadano al imponer el respeto a los*

---

<sup>238</sup> Ver la sentencia C-099 del 31 de enero de 2001. MP. Fabio Morón Díaz. Expediente D-3184.

*derechos ajenos y la prohibición en el abuso de los propios (art. 95 num. 1 y 5 Constitucional). En este punto, cuando el ejercicio de este derecho involucra una solicitud irrazonable que involucra recursos públicos, la Corte<sup>239</sup> ha definido que el derecho a acciones estatales de ese tipo se debe configurar dentro de unas condiciones materiales definidas previamente por el legislador, ya que la actividad estatal se sustenta en los principios de eficiencia, moralidad, economía, celeridad y equidad. (Art. 209 C.P.).*

*La expresión desconoce la naturaleza del derecho de petición mediante el cual se interponen las quejas ante la superintendencia bancaria<sup>240</sup> 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. Así, no tiene nada que ver con la protección de intereses valiosos para el Estado y, por el contrario, puede desestimular el importante aporte de la ciudadanía en lo que se refiere a la entrega de información pertinente para que la Superintendencia Bancaria, en ejercicio de su función de inspección y vigilancia, pueda conocer hechos relevantes y adoptar las medidas que considere pertinentes dentro del marco jurídico correspondiente. Esta afectación desproporcionada de un derecho fundamental, se presenta, entre otras razones, porque el defensor del cliente*

---

<sup>239</sup> En este sentido se pueden consultar las sentencias: C-621 de 1997, T- 522 de 1.994, T-424 de 1.998, C-555 de 1.993 y C-023 de 1.998

<sup>240</sup> Según datos otorgados por la Superintendencia Bancaria, en el año 2002 esta entidad recibió 26260 quejas o reclamaciones, lo que permite ver que se trata de un derecho muy utilizado por la ciudadanía, ver fls. 64 y ss del expediente.

*y la Superintendencia tienen ámbitos de competencia totalmente diversos y separados, tal como quedó explicado.*<sup>241</sup>

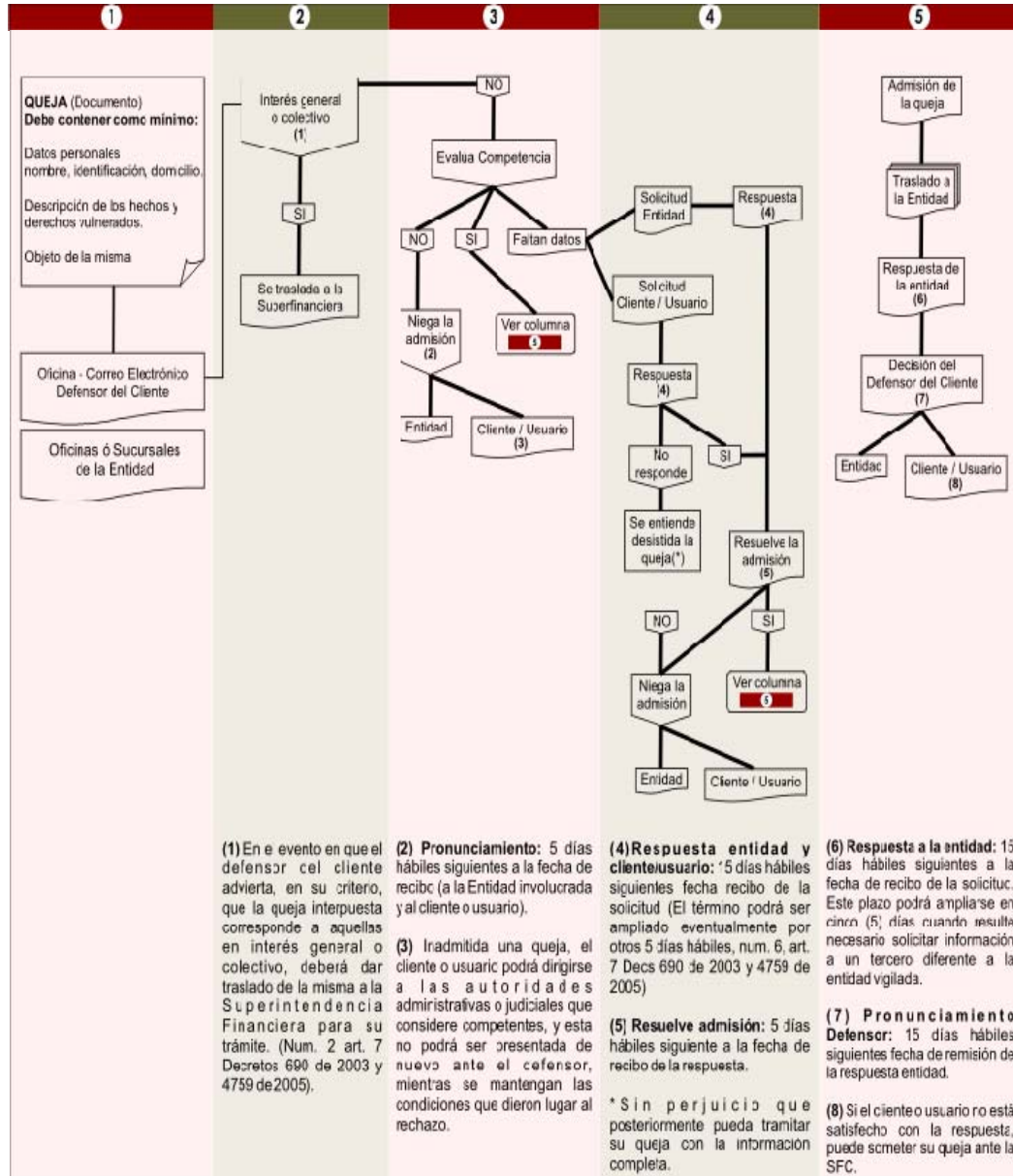
2.3.1.1.2. Flujograma del Procedimiento para la Resolución de Quejas por parte de los Defensores del Cliente.<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1150 del 2 de diciembre de 2001. Expediente D-4574. MP: Eduardo Lynett Montealegre.

<sup>242</sup> Cuadro tomado de la Pág: <http://www.superfinanciera.gov.co/>.





El presente procedimiento aplica para las quejas de carácter colectivo o de interés general, no aplica para las quejas de carácter individual, las cuales se rigen por el artículo 2 del artículo 7 de los Decretos 690 de 2003 y 4759 de 2005 o que son objeto de un procedimiento de carácter individual, en virtud de lo establecido en el artículo 7 de los Decretos 690 de 2003 y 4759 de 2005.

Si el cliente o usuario interpuso la queja ante el defensor del cliente, no podrá presentar la misma ante las autoridades administrativas o judiciales que considere competentes, y esta no podrá ser presentada de nuevo ante el defensor, mientras se mantengan las condiciones que dieron lugar al rechazo.

Las acciones puestas en marcha por el defensor del cliente, no implican responsabilidad alguna por parte de la Superintendencia Financiera.

Las acciones puestas en marcha por el defensor del cliente, no implican responsabilidad alguna por parte de la Superintendencia Financiera, en virtud de lo establecido en el artículo 7 de los Decretos 690 de 2003 y 4759 de 2005.

### 2.3.1.2. Superintendencia Financiera

La Superintendencia Financiera dentro de las funciones de vigilancia y control que le corresponden, debe *“dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las instituciones vigiladas, por parte de quienes acrediten un interés jurídico, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes. Cuando se trate de asuntos contenciosos, dará traslado de las mismas a las autoridades competentes, si a ello hubiere lugar.”*<sup>243</sup>

El trámite de las quejas al interior de la Superintendencia Financiera corresponde a las delegaturas institucionales y a las delegaturas para riesgos<sup>244</sup>. La Superintendencia Financiera es competente para conocer las quejas de los usuarios que estén relacionadas con la indebida prestación de los servicios por parte de una entidad vigilada y cuando el usuario considere que la entidad está desconociendo lo establecido en una norma legal o una instrucción de la Superintendencia Financiera. Por otra parte, la Superintendencia Financiera no es competente para tramitar asuntos que no estén relacionados con los productos o servicios que presta la entidad vigilada o que sean competencia exclusiva de los Jueces de la República,

---

<sup>243</sup> Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Op Cit. Art. 326. Numeral 3, literal d.

<sup>244</sup> La delegatura para riesgos de crédito conoce de los inconvenientes relacionados con créditos o solicitudes al respecto. La delegatura para riesgos operativos conoce las quejas relacionadas con fraude electrónico, cajeros, internet y reportes a las centrales de riesgos. La delegatura de intermediarios financieros conoce los asuntos que estén relacionados con cuentas corriente, cuentas de ahorros, CDTs, cheques y cobros por servicios financieros. Esta información se puede consultar en la Guía para Tramitar una queja ante la Superintendencia Financiera de Colombia. Abril de 2006. <http://www.superfinanciera.gov.co/>

como en el caso del pago de indemnizaciones, devoluciones de dinero y conflictos derivados de la ejecución de los contratos.<sup>245</sup>

#### 2.3.1.2.1 Procedimiento para la Resolución de Quejas ante la Superintendencia Financiera<sup>246</sup>

La queja se puede presentar por escrito o por correo electrónico. Debe incluir los nombres y apellidos completos del reclamante, su número de documento de identificación, su domicilio, su teléfono y la descripción de los hechos que originan el reclamo, adjuntando los documentos que sustentan la queja. Si la persona que interpone la queja actúa a nombre de un tercero, debe adjuntar el poder respectivo debidamente otorgado en notaría. La Superintendencia Financiera puede solicitar por escrito información adicional al reclamante. Éste contará con un plazo de dos meses para remitir la información solicitada. Si remite la información después del plazo establecido se tomará como una nueva queja. Por otra parte, si no se remite la información solicitada, se entenderá que la persona desistió de presentar la queja y la actuación será archivada. La queja que cumpla con toda información requerida, será trasladada a la entidad vigilada y ésta contará con un término de 15 días para dar respuesta al demandante. La respuesta de la entidad deberá remitirse con copia a la Superintendencia Financiera para su respectiva evaluación. La Superintendencia Financiera podrá solicitar información adicional a la entidad si lo considera necesario.

---

<sup>245</sup> <http://www.superfinanciera.gov.co/>

<sup>246</sup> En este sentido se puede consultar la Guía para Tramitar una queja ante la Superintendencia Financiera de Colombia. Abril de 2006. <http://www.superfinanciera.gov.co/>

No existe un plazo determinado para la resolución de la queja por parte de la Superintendencia Financiera. La duración del trámite depende de la complejidad del tema. El trámite puede terminar de dos formas. Puede darse una respuesta final, en virtud de la cual se considera que la queja ha sido solucionada, aclarada, atendida o explicada por la entidad o puede iniciarse la respectiva actuación administrativa tendiente a establecer si se configura o no una infracción administrativa. La actuación administrativa tiene lugar cuando la Superintendencia Financiera considera que la entidad o alguno de sus funcionarios ha violado alguna de las disposiciones que regulan su actividad.

#### 2.3.1.2.2. Procedimiento Administrativo Sancionatorio.

El procedimiento administrativo sancionatorio está regulado de manera especial por el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Lo no regulado por este instrumento se sujeta a lo previsto en el Código Contencioso Administrativo.

Es importante determinar que el procedimiento sancionatorio es divisible. Por ende, *“se podrán formular y notificar los cargos personales e institucionales de manera separada e imponer las correspondientes sanciones de manera independiente. Sin embargo, cuando se trate de unos mismo hechos o de hechos conexos se procurará dar traslado a los investigados en forma simultánea, con el fin de poder confrontar sus descargos, precisando en*

*cada caso cuáles se proponen a título personal y cuáles a título institucional.*<sup>247</sup>

La actuación administrativa puede iniciarse de oficio, por informes de terceros, mediante visitas administrativas de inspección vigilancia y control, por traslado de otras autoridades, por quejas o informes de personas naturales o jurídicas y en general, por cualquier medio que ofrezca credibilidad.<sup>248</sup> Antes de la formulación de cargos, los funcionarios competentes deberán practicar las pruebas necesarias para determinar las posibles infracciones administrativas, respetando siempre los derechos fundamentales. *Si el funcionario competente considera que los hechos investigados constituyen una posible infracción, formulará los cargos correspondientes a los presuntos infractores mediante acto motivado contra el cual no procede ningún recurso. Este acto deberá contener una síntesis de los hechos, de las pruebas y de las normas que se consideran infringidas*<sup>249</sup>.

Una vez formulado el acto de cargos, éste se debe notificar al presunto infractor, corriéndole traslado de 30 días contados desde la fecha de la notificación para que presente los respectivos descargos y solicite, aporte u objete las pruebas existentes. Vencido este término, se abrirá el período probatorio mediante acto motivado en el que se determinará la duración del mismo, que no podrá ser superior a dos meses si las pruebas se pueden practicar en el territorio nacional o de cuatro meses, si las pruebas se deben practicar en el exterior. El período probatorio comenzará dentro de los cinco

---

<sup>247</sup> Decreto 663 del 2 de abril de 1993. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Art. 208, numeral 4, literal c

<sup>248</sup> *Ibíd.* Art. 208, numeral 4.

<sup>249</sup> *Ibíd.* Art. 208, numeral 4, literal i

días siguientes a la notificación del acto. El acto que decreta pruebas y el que las decreta de oficio no son susceptibles de ningún tipo de recurso. Sin embargo, contra el acto que niegue total o parcialmente la práctica de pruebas se puede interponer el recurso de reposición, dentro de los 5 días siguientes a la notificación del mismo.

Terminado el periodo probatorio, el funcionario competente deberá decidir si impone o no la sanción al presunto infractor. Las sanciones se impondrán mediante resolución motivada, la cual se puede recurrir únicamente en apelación, ante el inmediato superior del funcionario que profirió el acto, salvo en el caso de actos proferidos por el Superintendente Financiero, contra los cuales sólo procede el recurso de reposición.

La Superintendencia Financiera puede imponer las siguientes sanciones:

- Amonestación o llamado de atención.
- Multa pecuniaria a favor del tesoro Nacional.
- Suspensión o inhabilidad hasta por cinco años para el ejercicio de aquellos cargos en entidades financieras que requieran la posesión ante la Superintendencia Financiera.
- Remoción de administradores, directores, representantes legales o revisores fiscales de las entidades vigiladas.

- Clausura de oficinas de representación de las entidades financieras en el exterior.<sup>250</sup>

La sanción dependerá de la dimensión del daño o peligro de los intereses jurídicos tutelados, del beneficio económico percibido con la conducta, de la reincidencia en la comisión de la conducta, de la colaboración en la investigación, del grado de prudencia o diligencia empleado en el ejercicio de las funciones, de los actos fraudulentos, de la renuencia o desacato a cumplir con las órdenes de la Superintendencia Financiera, del reconocimiento o aceptación expresa de la comisión de la infracción antes de imponerse la respectiva sanción y del ejercicio de funciones sin la respectiva posesión ante la Superintendencia Financiera cuando la ley así lo exija.

En este punto es importante determinar que la Superintendencia Financiera, como entidad encargada de la supervisión del sistema financiero y de proteger los intereses de los consumidores de esta clase de servicios, ha impuesto 66 sanciones a entidades financieras<sup>251</sup> en materia de protección al consumidor financiero desde el año 2000 hasta la fecha, aclarando que en el año 2006 y en lo que ha transcurrido del 2008 no se ha sancionado a ninguna institución financiera y en el año 2007 solo se impuso una sanción. Las 66 sanciones se pueden discriminar de la siguiente manera:

---

<sup>250</sup> Decreto 663 del 2 de abril de 1993. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Art.208, numeral 3

<sup>251</sup> Si se incluyeran los sectores asegurador y bursátil en el estudio, en materia de protección al consumidor la Superintendencia Financiera ha impuesto 86 sanciones en total desde el año 2000 hasta la fecha.

<b>TEMA</b>	<b>NÚMERO DE SANCIONES</b>
Prácticas abusivas	24
No obrar con la debida diligencia en la prestación de los servicios	21
No dar respuesta a los derechos de petición	7
No responder los requerimientos hechos por la SFC	7
Cláusulas Abusivas	3
Violación de la Circula Básica Jurídica 007 de 1996	2
Publicidad Engañosa	1
Violación de la Circular Externa No.100 de 1995	1
<b>TOTAL</b>	<b>66</b>

### 2.3.2. ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 establece que *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*



*La protección consistirá en orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarlo ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.*

*Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

*En ningún caso podrá transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su solución.*

*La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”*

La acción de tutela se encuentra regulada por los decretos 2591 del 19 de noviembre de 1991 y 306 del 19 de febrero de 1992. Esta acción se caracteriza por ser una acción subsidiaria, salvo en los casos en que se pretende evitar un perjuicio irremediable e inmediata, que puede ser ejercida por cualquier persona que se encuentre en territorio colombiano, con el objeto de proteger los derechos fundamentales constitucionales.

La Sentencia C134 del 17 de marzo de 1994, MP **VLADIMIRO NARANJO MESA**, establece: *“el Constituyente de 1991 contempló la posibilidad de que la tutela procediera también contra particulares, lo cual no está previsto, como se ha dicho, en otras legislaciones. Posiblemente se debe ello a que, en principio, se ha considerado, erróneamente, que es el Estado, a través de las autoridades públicas, quien viola, por acción u omisión, los derechos fundamentales de las personas, cuando la realidad demuestra que éstos también son vulnerados, en forma quizás más reiterativa y a menudo más grave, por los mismos particulares. Fue esta la eventualidad que quiso prever el Constituyente colombiano, al plasmar en el inciso final del artículo 86, la procedencia de la acción de tutela contra particulares que estén colocados en una de tres situaciones: a) Que estén encargados de la prestación de un servicio público; b) que su conducta afecte grave y directamente el interés colectivo; o c) que respecto de ellos, el solicitante se halle en estado de subordinación o de indefensión...*

*...La acción de tutela procede contra particulares que prestan un servicio público, debido a que en el derecho privado opera la llamada justicia conmutativa, donde todas las personas se encuentran en un plano de igualdad. En consecuencia, si un particular asume la prestación de un servicio público -como de hecho lo autoriza el artículo 365 superior- o si la actividad que cumple puede revestir ese carácter, entonces esa persona adquiere una posición de supremacía material - con relevancia jurídica- frente al usuario; es decir, recibe unas atribuciones especiales que rompen el plano de igualdad referido, y que, por ende, en algunos casos, sus acciones u omisiones pueden vulnerar un derecho constitucional fundamental que requiere de la inmediata protección judicial”.*

En el caso específico de la acción de tutela contra entidades financieras, se ha definido que ésta procede contra las instituciones del sector financiero porque prestan un servicio público que puede vulnerar los derechos e intereses de la población. En este sentido, La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 18 de agosto de 1970, MP. EUSTORGIO SARRIA, definió el servicio público como *“...toda actividad a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, a cargo de simples personas privadas”*.<sup>252</sup>

Basándose en este planteamiento, la Corte Suprema de Justicia le dio el carácter de servicio público a la actividad financiera, estableciendo que *“la actividad bancaria, tanto la oficial como la privada, es una actividad de servicio público. A falta de una definición legal, ha dicho la Corte, se debe estar a la doctrina, a la jurisprudencia y a los preceptos del derecho positivo relacionados con la materia. Para la doctrina y la jurisprudencia, servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas. Noción de igual contenido trae el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo.”*

*Adicionalmente, el artículo 1 del Decreto 1593 de 1959 estableció ‘Decláranse de servicio público las actividades de la industria bancaria, ya sean realizadas por el*

---

<sup>252</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-520 del 26 de junio de 2003. Expediente T-620041. MP. Rodrigo Escobar Gil.

*Estado, directa o indirectamente o por los particulares. ' Así, a pesar de que este artículo se encuentra actualmente derogado por el artículo 3º de la Ley 48 de 1968, su pérdida de vigencia no incide sobre el carácter de servicio público de la actividad financiera. De hecho, la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema ha reconocido la calidad de servicio público que tiene la actividad financiera, sin importar el carácter público o privado del órgano que la lleve a cabo, aun después de la pérdida de vigencia del artículo 1º del mencionado Decreto. Ha dicho la Corte Suprema al respecto<sup>253</sup>: "La actividad bancaria, tanto la oficial como la privada, es una actividad de servicio público. A falta de una definición legal, ha dicho la Corte, se debe estar a la doctrina, a la jurisprudencia y a los preceptos del derecho positivo relacionados con la materia. Para la doctrina y la jurisprudencia, servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados."<sup>254</sup>*

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia T-443 del 6 de julio de 1992. MP. **JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO**, señala "*Tal es el caso del artículo 1º del Decreto 1593 de 1959<sup>255</sup>, que declara como de servicio público la actividad bancaria, sea prestada directamente por el Estado o por particulares, cuyo alcance no riñe con la Constitución y, en cambio, armoniza con lo dispuesto en su artículo 335, a cuyo tenor, "las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de*

---

<sup>253</sup> En este sentido se pueden consultar las Sentencias de 12 de junio de 69, MP. Hernán Toro Agudelo y del 6 de junio de 1972

<sup>254</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-520 del 26 de junio de 2003. Expediente T-620041. MP. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>255</sup> El artículo 1º del Decreto 1593 de 1959, que dispuso "*Declárense de servicio público las actividades de la industria bancaria, ya sean realizadas por el Estado, directa o indirectamente o por los particulares*"

*captación a los que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 **son de interés público...**" (Subraya la Corte)...*

*...la actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados al público, atendiendo a su propia naturaleza, reviste interés general y, por tanto, no escapa al postulado constitucional que declara su prevaencia sobre intereses particulares (artículo 1º de la Constitución Política), lo cual se concreta en el carácter de **servicio público** que se le atribuyó desde 1959 y que, tanto a la luz de la Constitución anterior (artículo 18) como de la actual (artículo 56) - en este último caso mientras la ley no defina el concepto de **servicios públicos esenciales**- faculta al Ejecutivo para impedir la huelga en dicha actividad y para convocar tribunales de arbitramento obligatorios...*

*...La calificación de la actividad bancaria y financiera como de servicio público no emana exclusivamente de la norma positiva que lo declara, sino que así lo ha entendido una jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, que resulta aplicable mientras la ley no defina lo contrario"*

### 2.3.3 ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

El artículo 88 de la Constitución Política de 1991 estableció las acciones populares y las acciones de grupo, pero defirió a la ley la regulación de las mismas. La ley 472 del 5 agosto de 1998 desarrolla el precepto constitucional y determina el marco regulatorio de las acciones populares y de grupo.

Las acciones populares se definen como *“los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, que se ejerzan para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restitución de las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”*<sup>256</sup>

El artículo 4 de la Ley 472 de 1998 establece de manera enunciativa algunos derechos colectivos, dentro de los cuales se destacan los derechos de los consumidores y usuarios y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por tal razón es procedente el ejercicio de la acción colectiva para proteger los derechos e intereses de los consumidores financieros.

La acción popular puede ser ejercida por:

- *“Cualquier persona natural o jurídica.*
- *Organizaciones cívicas, populares y de similar naturaleza.*
- *Organizaciones no gubernamentales (ONG).*
- *Entidades públicas de control, siempre y cuando la amenaza o vulneración de los derechos no se haya producido por su acción u omisión.*
- *El Procurador General de la Nación.*
- *El Defensor del Pueblo.*

---

<sup>256</sup> Ley 472 del 5 de agosto de 1998. Por medio de la cual se desarrolla del artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las Acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”

- *Los personeros distritales y municipales, en lo relacionado con sus competencias.*
- *Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deben promover la protección y defensa de estos derechos.*<sup>257</sup>

La pretensión podrá dirigirse contra:

- Autoridades públicas.
- Personas naturales o jurídicas determinadas.
- Personas desconocidas cuando fuere imposible determinarlas al momento de la demanda. En este caso el juez deberá señalar al responsable.<sup>258</sup>

Cuando la vulneración de los derechos colectivos provenga de la actuación de una entidad financiera será competente en primera instancia el juez civil del circuito.

Por otra parte, las acciones de grupo se definen como *“aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que origine perjuicios individuales para dichas personas”*. Estas acciones tienen una finalidad indemnizatoria cuando el grupo afectado está constituido por un número plural de persona igual o superior a veinte y debe ser promovida la acción dentro del término

---

<sup>257</sup> GALINDO VACHA, Juan Carlos. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Volumen I. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Colección Discentibus Auxilia1. Bogotá D.C. 2004. Pág. 610

<sup>258</sup> *Ibíd.* Pág. 610

de dos años contados desde el momento en que se causó el daño o del día en que cesó la vulneración.

#### 2.3.4. ACCIONES ORDINARIAS

Los consumidores financieros podrán acudir a los jueces ordinarios para obtener la protección de sus derechos y para dirimir las diferencias civiles, penales y laborales que tengan con las entidades financieras y con la actuación de sus funcionarios. Como se ha señalado anteriormente, los jueces civiles son competentes para conocer los conflictos que estén relacionados con las indemnizaciones de perjuicios, devoluciones de sumas de dinero y con la ejecución y validez de los contratos. *“Es oportuno precisar que del cumplimiento o incumpliendo de contratos celebrados con entidades vigiladas, conocen sólo los jueces de la República, toda vez que esta Superintendencia carece de competencia para entrar a juzgar los conflictos surgidos, determinar responsabilidades, declarar derechos u ordenar el pago de daños o el resarcimiento de perjuicios causados, tal como lo ha expresado el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.”*<sup>259</sup>

#### 2.3.5. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*“Los Mecanismos de Participación Ciudadana pretenden mostrar al ciudadano que la existencia de la democracia participativa y de los mecanismos estipulados en la*

---

<sup>259</sup> Superintendencia Bancaria. 2003003863-001 del 31 de enero de 2003.



*Constitución de 1991 hacen viables la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.”*

*Objetivos:*

- *Promover y generar nuevos espacios para el ejercicio de la participación social en la gestión de la Superintendencia Financiera de Colombia.*
- *Desarrollar mecanismos de comunicación directa, los cuales permiten conocer las expectativas y derechos de los ciudadanos frente a la entidad y de esta manera resolver las fallas que se pueden presentar al interior de la misma.*
- *Difundir adecuadamente aspectos propios a la Participación Ciudadana y a la Protección del Consumidor Financiero, tales como la atención al usuario, la administración de quejas y el funcionamiento de la institución del defensor del cliente.*
- *Propender porque las entidades supervisadas den a conocer a sus clientes y/o usuarios cuáles son sus derechos y obligaciones de tal forma que se protejan sus intereses a través de una adecuada atención de los procesos de atención al público.*
- *Propiciar la racionalización y optimización de trámites mediante la uniformidad y eficacia en los procedimientos utilizados en la recolección, clasificación, direccionamiento y evaluación de quejas, reclamos, sugerencias y solicitudes de información al interior de la entidad.*

- *Difundir información clara, oportuna, transparente y confiable a través de medios impresos, electrónicamente, por teléfono y por correo.*<sup>260</sup>

De acuerdo con estos objetivos, la Superintendencia Financiera ha previsto a favor de los usuarios un sistema integral de atención con el que se pretende absolver todas las dudas y consultas de los consumidores y dar trámite a sus quejas. Este sistema está integrado por:

- La Dirección de Protección al Consumidor Financiero. De esta dirección depende Punto de Contacto, que es una dependencia creada al interior de la Superintendencia Financiera para atender, orientar y brindar asesoría a los consumidores financieros.
- La Dirección Legal para Intermediarios Financieros
- La Dirección Legal para Pensiones, Cesantías y Fiduciarias
- La Dirección Legal para Aseguradoras e Intermediarios de Seguros y Reaseguros
- La Dirección Legal para Intermediarios de Valores y Otros Agentes
- La Dirección Legal para Riesgo de Crédito
- El Grupo Legal para Riesgos Operativos
- La Subdirección de Doctrina
- El Grupo de Gestión Documental y Bibliográfico
- El Grupo de Correspondencia<sup>261</sup>

Adicionalmente, la Superintendencia Financiera ha previsto unos mecanismos de control social, en virtud de los cuales, se permite a los consumidores supervisar el sistema financiero. En este sentido están previstos los derechos de petición, las consultas, las quejas, las solicitudes de información, las veedurías ciudadanas, las audiencias públicas, la contratación y la rendición de cuentas.

---

<sup>260</sup> <http://www.superfinanciera.gov.co/>. Consumidor Financiero. Participación Ciudadana.

<sup>261</sup> Op. Cit.

- *“Una veeduría ciudadana es el derecho y el deber que tiene todo ciudadano, individual o colectivamente, para vigilar, revisar y controlar la gestión pública y los resultados de la misma, nacen como un instrumento de control que acerca a la ciudadanía y al Estado en la lucha contra la corrupción y como medio para que el ciudadano pueda ejercer control sobre la administración pública, específicamente en la gestión de las decisiones de carácter administrativo.*

*Marco Normativo de las veedurías ciudadanas: Ley 134 de 1994, Ley 489 de 1998, Ley 563 de 2000, Sentencia de la Corte Constitucional No. 1338 de 2000, Directiva Presidencial 12 de 2002, Decreto 2170 de 2002, Ley 850 de 2003.*

- *Una audiencia pública es el espacio de participación ciudadana en donde cualquier persona interesada con la ejecución de recursos públicos expresa su opinión y presenta denuncias, nacen como un mecanismo que permite recepcionar denuncias de la comunidad y a la vez las entidades estatales le rinden informe de cuentas a la ciudadanía sobre su gestión. Se convoca cuando:*

*a) Cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, para discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de*

*políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos.*

*b) Cuando las comunidades y las organizaciones lo soliciten, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración*

*Marco Normativo de las audiencias públicas: Ley 489 de 1998, artículos 32 y 33.*

- *Contratación. El Grupo de Contratos tiene a su cargo los procesos de contratación de que habla la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios. Las contrataciones directas las maneja a partir del recibo de las propuestas de las personas interesadas en contratar con la Superintendencia Financiera de Colombia, y las licitaciones o concursos públicos. Los procesos incluyen la elaboración de los contratos y su liquidación una vez finalizados.*
- *La rendición de cuentas es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía; tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración, sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización. Sus objetivos son:*

*a) Fortalecer el sentido de lo público.*

- b) Recuperar la legitimidad para las Instituciones del Estado.*
- c) Facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública.*
- d) Contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos.*
- e) Constituir la estrategia en un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, trascendiendo el esquema de que esta es solo una receptora pasiva de informes de gestión.*
- f) Servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad.<sup>262</sup>*

---

<sup>262</sup> <http://www.superfinanciera.gov.co/>. Consumidor Financiero. Mecanismos de control social.

## **2.4. CAPÍTULO IV**

### **REFORMA FINANCIERA**

#### **PROYECTO DE LEY 282 DE 2008 CÁMARA Y 286 DE 2008 SENADO**

El Proyecto de Ley 282 de 2008 Cámara y 286 de 2008 Senado, *“por medio del cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”* fue presentado por el Gobierno Nacional como respuesta a los altos índices de reclamos presentados por los consumidores. Este proyecto de ley tiene como pilar fundamental fijar un régimen básico de protección al consumidor financiero, definiendo los aspectos generales de la protección, los derechos y obligaciones de las partes, el sistemas de atención al consumidor financiero, la información que se debe suministrar al consumidor financiero, la defensoría del consumidor financiero, los procedimientos y el régimen sancionatorio.

Dentro de los aspectos generales de la protección al consumidor financiero, es importante resaltar que en las definiciones aplicables al régimen, se consideran diferentes los términos cliente, usuario, consumidor y potencial cliente y se definen los principios bajo los cuales se deben desarrollar las relaciones de consumo financiero.

En primer lugar, se establece que el cliente es la persona con quien la entidad financiera establece una relación legal o contractual que tiene por objeto el suministro de productos o servicios; el usuarios es la persona que utiliza los

servicios de una entidad financiera, sin tener la calidad de cliente; el potencial cliente es la persona que se encuentra en la fase previa de tratativas preliminares con la entidad financiera, respecto de los productos o servicios ofrecidos por esta y el consumidor puede ser cualquiera de las personas definidas con anterioridad, es decir, todo cliente, usuario o potencial cliente de la entidad.<sup>263</sup>

En segundo lugar, el proyecto determina que las relaciones entre las entidades financieras y los consumidores financieros se deben guiar por los siguientes principios:

- debida diligencia en la prestación de los servicios por parte de las entidades con el objeto de satisfacer las necesidades de las partes, de acuerdo con las condiciones acordadas;
- libertad de elección del consumidor y de la entidad respecto de la contraparte con la que se pretende contratar. Sin embargo, la negativa de la entidad de prestar sus servicios a un consumidor determinado debe fundarse en causales objetivas sin dar un trato discriminatorio injustificado a los consumidores;
- transparencia e información cierta, suficiente y oportuna no sólo a cargo de la entidad financiera sino también a cargo del consumidor;
- responsabilidad de las entidades vigiladas en el trámite de quejas que los consumidores presenten ante las mismas.
- Manejo adecuado de los conflictos de interés
- Educación Financiera

---

<sup>263</sup> PROYECTO 285 DE 2008 CÁMARA Y 286 DE 2008 SENADO. "Por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones". Art. 2.

- Asociación y Representación adecuadas<sup>264</sup>

Respecto de los derechos y obligaciones de las partes intervinientes en las relaciones de consumo financiero, el proyecto de ley determina los derechos de los consumidores y las obligaciones de las entidades financieras. Novedosamente incluye en su artículo quinto, las prácticas de protección propia que los consumidores deben emplear en sus relaciones con las entidades financieras. La norma establece que los consumidores tienen derecho a la debida prestación de los servicios en condiciones de seguridad y calidad; a que la información suministrada por la entidad y la publicidad utilizada por la misma para ofrecer sus productos sea clara, veraz, oportuna y verificable; a recibir educación y asesoría respecto de los servicios ofrecidos en el mercado y los mecanismo de protección de sus derechos; a presentar consultas, solicitudes, peticiones, quejas y reclamos ante las entidades vigiladas, ante el defensor del cliente y ante la Superintendencia Financiera y a los demás derechos que se establezcan en la ley. Por otra parte, determina que los consumidores tienen que asumir ciertas cargas que por su naturaleza no pueden trasladarse a las entidades financieras, por tal razón el consumidor financiero debe ser diligente y prudente al negociar la prestación de servicios financieros, verificar que la entidad con la que esté negociando este debidamente autorizada por la Superintendencia Financiera para prestar los servicios ofrecidos, informarse adecuadamente sobre los productos o servicios requeridos, guardar los documentos que soporten las operaciones contratadas y observar las instrucciones y recomendaciones que imparta la entidad financiera respecto de los productos o servicios contratados.

---

<sup>264</sup> *Ibíd.* Art. 2.



En relación con las obligaciones de las entidades financieras, el proyecto de manera general dispuso que éstas deben realizar todo aquello que garantice los derechos de los consumidores financieros y bajo ninguna circunstancia deben abusar de su posición de dominio contractual. Adicionalmente, se dispone que las entidades financieras deben suministrar a los consumidores como mínimo la información que esté relacionada con *“las características de los producto y servicios, los derechos y obligaciones, las condiciones, las tarifas o precios o 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. En particular, la información que se suministre previamente a la celebración del contrato, deberá permitir la adecuada comparación de las distintas opciones ofrecidas en el mercado.”*<sup>265</sup> Se debe resaltar que los modelos de los contratos tipo utilizados por las entidades financieras deben ser remitidos a la Superintendencia Financiera para su valoración y posterior publicación en la página de esta entidad, deben adaptarse a las instrucciones dadas por esa entidad y todas las modificaciones que se puedan presentar respecto de la relación contractual deben ser notificadas previamente al consumidor por la entidad financiera. El incumplimiento de esta obligación da la facultad al consumidor de terminar el contrato sin penalidad alguna.

Este proyecto crea el Sistema de Atención al Consumidor (SAC) que se debe implementar por cada entidad de acuerdo con los parámetros establecidos por la Superintendencia Financiera y en virtud del cual, se organizaran las

---

<sup>265</sup> *Ibíd.* Art. 8

políticas, procedimientos y mecanismo de protección al consumidor al interior de cada entidad.

En el artículo 10 del proyecto se prohíben las cláusulas y prácticas abusivas. En este sentido *“se consideran prohibidas las cláusulas o estipulaciones contractuales que se incorporen en los contratos de adhesión que:*

*a) Impliquen limitación o renuncia al ejercicio de los derechos de los consumidores financieros.*

*b) Inviertan la carga de la prueba en perjuicio del consumidor financiero.*

*c) Incluyan espacios en blanco, siempre que su diligenciamiento no esté autorizado detalladamente en una carta de instrucciones.*

*d) Cualquiera otra que limite los derechos y deberes derivados del contrato o exonere, atenúe o limite la responsabilidad de la entidad vigilada por vicios en los servicios contratados que puedan ocasionar afectación al consumidor financiero.*

*e) Cualquier estipulación o utilización de cláusulas abusivas en un contrato, se entenderá por no escrita o sin efectos legales para el consumidor Financiero.”*

Por otra parte, *“Se consideran prácticas abusivas por parte de los establecimientos de crédito las siguientes:*

*a) El condicionamiento de compras atadas para el acceso a un servicio financiero.*

*b) El iniciar o renovar un servicio sin solicitud o autorización expresa del consumidor.*

*c) La inversión de la carga de la prueba en caso de fraudes.*

*d) Las demás que considere la Superintendencia Financiera.*

*e) Las prácticas abusivas están prohibidas a partir de la entrada en vigencia de la presente norma y serán sancionables conforme lo disponga la Superintendencia Financiera de Colombia y la ley.”*

La figura del defensor del cliente es modificada por la figura del defensor del consumidor financiero. Se modifican sus funciones y competencias y se le da la calidad de particular investido de funciones administrativas para verificar el cumplimiento de las normas financieras y garantizar la adecuada protección de los derechos. Es importante resaltar que las decisiones adoptadas por los defensores del consumidor serán actos administrativos sujetos al control jurisdiccional y la segunda instancia de los mismos corresponderá a la Dirección de Protección al Consumidor de la Superintendencia Financiera. La designación de los defensores del cliente estará a cargo de la Superintendencia Financiera.

El procedimiento establecido para la resolución de quejas y reclamos prevé que el consumidor deberá agotar en primera instancia el reclamo directo a la entidad vigilada y sólo si la decisión adoptada por la entidad no le satisface podrá recurrir al Defensor del Consumidor o a la Superintendencia Financiera. El régimen sancionatorio no se modifica, pero para la determinación de las sanciones se debe tener en cuenta “*si se adoptaron soluciones a favor del consumidor financiero dentro del trámite de quejas o*

*reclamos, así como la implementación de medidas de mejoramiento como consecuencia de las mismas.”<sup>266</sup>*

---

<sup>266</sup> *Ibíd.* Parágrafo. Art. 20

### **3. CONCLUSIONES**

A lo largo de este trabajo se puede concluir que la protección adecuada y suficiente de los derechos e intereses de los consumidores financieros es indispensable para el normal desarrollo del sistema financiero en cualquier país. Por tal razón, algunos Estados han adoptado una normatividad especial que cubre las necesidades específicas de los usuarios del sector financiero, brindándoles seguridad y confianza en las relaciones de consumo.

Del estudio de derecho comparado se puede determinar que la protección de los derechos de los consumidores de servicios financieros se enfoca principalmente en garantizar que las entidades financieras les brinden la información suficiente a lo largo de la relación contractual, evitando el abuso de la posición de dominio, la incorporación de cláusulas exorbitantes en los contratos tipo, la adopción de prácticas abusivas, el uso de publicidad engañosa y el mal manejo de los datos personales de los usuarios. Adicionalmente, los Estados han implementado procedimientos especiales al interior de las instituciones financieras y frente a los organismos estatales competentes para el trámite de quejas en materia de consumo financiero, las cuales en la mayoría de los casos deben estar relacionadas con los productos y servicios ofrecidos por las entidades. Los procedimientos para la resolución de quejas y reclamos se complementan con el régimen sancionatorio utilizado por cada Estado para condenar las infracciones a las normas vigentes.

Colombia no es ajena a la tendencia mundial de incorporar un sistema especial de protección a los consumidores de servicios financieros. En la actualidad, tiene estructurado un sistema de protección al consumidor financiero que establece unos derechos básicos, los mecanismos de protección de estos derechos y los mecanismos de participación ciudadana. De tal forma, reconoce a los usuarios derechos como: la debida diligencia en la prestación de los servicios financieros, seguridad en sus transacciones, resolución de los derechos de petición, acceso al crédito, uso adecuado de los datos personales y suministro de información transparente, clara, veraz y oportuna y prohíbe el abuso de la posición de dominio por parte de las entidades financieras, la adopción de cláusulas y prácticas abusivas y el uso de publicidad engañosa. Con el objeto de garantizar la efectiva protección de los derechos de los usuarios, se establece el procedimiento para la resolución de quejas y reclamos ante el defensor del cliente y/o la Superintendencia Financiera, la acción de tutela, la acción popular, la acción de grupo y las acciones ordinarias como mecanismos complementarios a la protección y el procedimiento administrativo sancionatorio respecto de las violaciones a la Constitución y las leyes por parte de las entidades vigiladas.

Sin embargo, a pesar de existir un régimen especial de protección al consumidor financiero, se debe aclarar que la reglamentación es dispersa e impide a los usuarios conocer sus derechos y los mecanismos de protección y defensa de los mismo, pues la regulación de la protección al consumidor financiero no se encuentran en un solo instrumento sino que se requiere de un estudio avanzado para ubicar la normatividad vigente relacionada con la materia. En este sentido, no sólo se debe acudir a las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sino que esta reglamentación se debe complementar con las circulares, conceptos y resoluciones expedidas por la Superintendencia Financiera y con la

jurisprudencia de las altas Cortes, situación que genera una posición de indefensión de los consumidores financieros frente a los abusos constantes de las entidades prestadoras de estos servicios.

Por otra parte, la figura del defensor del cliente como se encuentra determinada en la actualidad, no es un mecanismo idóneo para la defensa de los derechos de los consumidores financieros. La independencia consagrada en la ley, no se adapta a la realidad, pues el defensor del cliente es elegido por las directivas de la entidad donde desempeña sus funciones y hace parte de sus estructura interna. Adicionalmente, sus decisiones no son vinculantes para la entidad, salvo que así lo contemplen los estatutos de la misma o lo acuerden las partes que intervienen en la relación de consumo.

De acuerdo con la doctrina de la Superintendencia Financiera se podría eventualmente considerar que los derechos de los consumidores financieros son derechos renunciables porque en los conceptos expedidos por esta autoridad, se puede evidenciar que todo está permitido si hay un acuerdo entre las partes. De esta manera, no tiene sentido que las normas consagren unos derechos básicos, si las entidades haciendo uso de posición de dominio contractual, pueden influir en la toma de decisión de los usuarios. Situación que se agrava si se tiene en cuenta que los contratos celebrados entre las instituciones financieras y sus clientes son contratos de adhesión donde las partes no pueden discutir el contenido, simplemente el consumidor decide si adhiere o no.

Por lo anterior, es necesario incorporar un sistema de protección al consumidor financiero que no sólo sea claro y de fácil acceso para el consumidor sino que

adicionalmente garantice efectivamente sus derechos y la defensa de los mismos. En este sentido, el Proyecto Ley 282 de 2008 Cámara y 286 de 2008 Senado, *“por medio del cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”*, intenta crear un derecho del consumo financiero más claro, ordenado y completo. Se debe resaltar que se han efectuado reformas financieras, para actualizar la normatividad, pero dentro de esas reformas no se había incorporado una regulación que permitiera proteger en cierto sentido los intereses del consumidor financieros.

De la misma manera nos parece pertinente que la Corte Constitucional haya declarado exequible Proyecto de Ley Estatutaria, *“por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”*, al considerar que es importante que se maneje en un ordenamiento especial, la información personal de los consumidores en el sector financiero.



#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- Declaración Universal de los Derechos de los Usuarios de los Servicios Bancarios y Financieros. Adoptada en Salamanca, España, el 29 y 30 de septiembre del 2005.
- GALINDO VACHA, Juan Carlos. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Volumen I. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Colección Discentibus Auxilia1. Bogotá D.C. 2004.
- IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. POLITICA Y DERECHO DEL CONSUMO. Artículo: *Los Derechos de los Consumidores y Usuarios, Fundamentos Constitucionales y Desarrollo Legal*. Biblioteca Milenio. Colección Derecho Económico y de los Negocios. ED. El Navegante Editores. Bogotá-Colombia. Primera Edición. 1998
- PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I, sexta edición, Bogotá. Librería el Profesional, 1996
- MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Cátedra de Derecho Bancario Colombiano. Ed. Legis. Primera edición. 2000.
- PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Ed. Temis. Quinta Edición. 1997.
- STIGLITZ, Rubén y STIGLITZ, Gabriel; “Comentarios a la Ley de Defensa del Consumidor”, Juris, Rosario, Argentina, 1993

- TRUMPY, Thomas. CONSUMER PROTECTION AND PRODUCT LIABILITY: Europe and EEC, The North Carolina Journal of International Law and commercial regulation. Vol.1, No. 2, 1986.

## **ARGENTINA**

- Boletín Oficial No 30.321 del 20 de enero de 2004.
- Ley 21.526 de 1977, actualizada en septiembre de 2007. Ley de Entidades Financieras.
- Ley 24.240 del 22 de septiembre de 1993. Ley de Protección al Consumidor.
- Decreto 1798 de 1994. Por medio del cual se reglamenta la Ley de Protección al consumidor.
- Ley 24.452 de 1995. Ley de Cheques.
- Ley 24.766 de 1996. Ley de Confidencialidad sobre Información y Productos que estén legítimamente bajo control de una persona y se divulguen indebidamente de manera contraria a los usos honestos.
- Ley 25.065 de 1999. Ley de Tarjetas de Crédito.
- Ley 25.326 de 2000. Ley de Protección de Datos Personales.

- Ley 757 de 2002. Ley de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor y del Usuario.
- Secretaría de Industria comercio y Minería. Resolución 789 de 1998. Requisitos a los que deberán ajustar, quienes publiciten bienes y servicios por cualquier medio.

## **CHILE.**

- Ley 19496 del 7 de febrero de 1997. Ley de Protección al Consumidor.
- Ley 19955 del 14 de Julio de 2004. Nueva Ley de Protección al Consumidor.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones financieras. Circular No. 3054 del 4 de mayo del 2000.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones financieras Circular No 3284 del 14 de septiembre de 2004
- Superintendencia de Bancos e Instituciones financieras. Recopilación actualizada de normas. Circular 3429 del 25 de marzo de 2008.

## COLOMBIA

### Corte Constitucional

- Sentencia T-414 de 16 de junio de 1992. MP. Ciro Angarita Barón. Expediente No. T-534.
- Sentencia T-443 de 6 de julio 1992. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. T-1369.
- Sentencia T - 475 del 29 de julio de 1992 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente No. T-1917.
- Sentencia T-486 de 11 de agosto de 1992. MP. Alejandro Martínez Caballero. Expediente No. T-1900.
- Sentencia T-577 del 28 de octubre de 1992. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente No. T-3885.
- Sentencia T-022 de 29 de enero 1993 MP. Ciro Angarita Barón. Expediente No. T-4452

- Sentencia C-040 del 11 de febrero de 1993. MP. Ciro Angarita Barón. Expediente No. D-142
- Sentencia C-053 del 18 de febrero 1993. MP José Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. D-132.
- Sentencia T-110 de 18 de marzo de 1993. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. T-7617.
- Sentencia T-220 de 9 de junio de 1993. MP. Antonio Barrera Carbonell. Expediente No. T- 9572.
- Sentencia T-296 de 29 de julio de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente No. T-8753
- Sentencia T-303 del 3 de agosto de 1993. MP. Hernando Herrera Vergara. Expediente No. T-11162
- Sentencia T-354 del 26 de agosto de 1993. MP. Hernando Herrera Vergara. Expediente No. T-12704.

- Sentencia T-359 del 1 de septiembre de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente No. T-13037
- Sentencia T-389 del 15 de septiembre de 1993. MP. Hernando Herrera Vergara. Expedientes No. T- 14253 y 14342
- Sentencia T-459 del 13 de octubre de 1993. MP. Hernando Herrera Vergara. Expediente No. T-16398
- Sentencia T-460 del 13 de octubre 1993 MP. Hernando Herrera Vergara. Expediente No. T-16472.
- Sentencia T-127 de 1994. MP. Hernando Herrera Vergara. Expediente No. T-25588
- Sentencia C-134 del 17 de marzo de 1994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Expediente No. D-404.
- Sentencia T-155 del 24 de marzo de 1994. MP. Hernando Herrera Vergara. Expediente No. T-25431.

- Sentencia T-157 del 24 de marzo de 1994. MP. Hernando Herrera Vergara. Expediente No. T-26231.
- Sentencia T-164 del 25 de marzo de 1994. MP. Hernando Herrera Vergara. Expediente No. T-24853
- Sentencia T-220 del 4 de mayo de 1994. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente No. T-30771.
- Sentencia C-544 de 1 de diciembre de 1994, MP. Jorge Arango Mejía. Expediente No. D-619.
- Sentencia T-551 del 2 de diciembre de 1994. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. T-44177.
- Sentencia C-053 de 16 de febrero de 1995 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Demanda No D-682
- Sentencia SU-082 de 1 de marzo de 1995. MP. Jorge Arango Mejía. Expediente No. T-40966.

- Sentencia SU-089 del 1 de marzo de 1995. MP. Jorge Arango Mejía. Expediente No. T-41500.
- Sentencia T-094 de 2 de marzo de 1995. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. T-46343.
- Sentencia T-096A del 2 de marzo de 1995. MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Expediente No. T-46436
- Sentencia T-097 del 3 de marzo de 1995. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. T-53595
- Sentencia T-119 del 16 de marzo de 1995. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. T-51306.
- Sentencia T-176 del 24 de abril de 1995. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente No T-58238.
- Sentencia T-189A del 26 de abril de 1995. MP. Hernando Herrera Vergara. Expediente No. T-56468.



- Sentencia T-580 del 5 de diciembre de 1995. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente No. T- 78716.
- Sentencia T-086 de 1996 de 1 de marzo de 1996. MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Expediente No. T-83306.
- Sentencia T-099 del 4 de marzo de 1997. MP. Alejandro Martínez Caballero. Expediente No. T-109558.
- Sentencia T-552 del 30 de octubre de 1997. MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Expediente No. T-137.224.
- Sentencia C-122 de 1 de marzo de 1999. MP. Fabio Morón Díaz. Expediente No. R.E-103.
- Sentencia T-295 del 4 de mayo de 1999, MP. Alejandro Martínez Caballero. Expediente No. T-190164.
- Sentencia SU-157 del 10 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero. Expedientes acumulados No. T- 152.413 y T- 153.327.

- Sentencia SU-167 del 17 de marzo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero. Expediente No. T-176083.
- Sentencia T-295 de 4 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero. Expediente No. T-190164.
- Sentencia T-311 del 6 de mayo de 1999. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente No. T-195612.
- Sentencia C-383 de 27 de mayo de 1999. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente No. D-2294.
- Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. D- 2374.
- Sentencia T-1012 de 1999. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente No. T-255.612.
- Sentencia C-332 del 22 de marzo de 2000. MP. Fabio Morón Díaz. Expediente No. D-2565

- Sentencia C-384 del 5 de abril del 2000. MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Expedientes No. D- 2559, D- 2574 y D-2586.
- Sentencia T-495 del 4 de mayo del 2000. MP. Alejandro Martínez Caballero. Expediente No. T-278983
- Sentencia T-527 del 8 de mayo del 2000. MP. Fabio Morón Díaz. Expediente No. T-264778.
- Sentencia T-693 del 12 de junio del 2000. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No. T-284.384.
- Sentencia C-729 del 21 de junio del 2000. MP. Vladimiro Naranjo Mesa Expediente No. D-2713.
- Sentencia SU-846 del 6 de julio del 2000. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expedientes No. T-281.861 y T- 288.090.
- Sentencia T-856 del 10 de julio del 2000. MP. Fabio Morón Díaz. Expediente No. T-304483.

- Sentencia T -867 del 11 de julio del 2000. MP. Alejandro Martínez Caballero Expediente No. T-249.713.
- Sentencia C-955 del 26 de julio del 2000. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expedientes No. D-2823 y D-2828.
- Sentencia C-1140 del 30 de agosto del 2000. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expedientes No. D-2777, D-2782, D-2783, D-2792, D-2802, D-2809 y D-2811.
- Sentencia C- 1141 del 30 de agosto de 2000. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente No. D-2830
- Sentencia T-1675 del 5 de diciembre del 2000. MP. Fabio Morón Díaz. Expediente No. T-354382.
- Sentencia C-050 del 24 de enero de 2001. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. D-3081.
- Sentencia T-074 del 26 de enero de 2001. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. T-365202.

- Ver la sentencia C-099 del 31 de enero de 2001. MP Fabio Morón Díaz. Expediente No. D-3184.
- Sentencia T-110 del 31 de enero de 2001. MP. Martha Sachica Méndez. Expediente No. T- 375068.
- Sentencia T-116 del 31 de enero de 2001. MP. Martha Sachica Méndez. Expediente No. T-382196.
- Sentencia T-219 del 22 de febrero de 2001. MP. Fabio Monroy Díaz. Expediente No. T-347940.
- Sentencia T-249 del 27 de febrero de 2001. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. T-362529.
- Sentencia T-253 del 28 de febrero de 2001. MP. Gregorio Hernández Galindo. Expediente No. T-335960.
- Sentencia T-578 del 1 de junio de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T- 347081.

- Sentencia T-661 del 26 de junio de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño. Expediente No. T-428288.
- Sentencia T-1160A del 1 de noviembre de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. T-478409.
- Sentencia T-257 del 11 de abril de 2002. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-531646.
- Sentencia T-464 del 13 de junio de 2002. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-569072.
- Sentencia T-783 del 20 de septiembre de 2002. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. T-564885.
- Sentencia T-851 del 10 de octubre de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T-563365.
- Sentencia C- 973 del 13 de Noviembre de 2002. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No. D-4032.

- Sentencia T-1085 del 5 de diciembre de 2002. MP. Jaime Araujo Rentería. Expediente No. T-645771.
- Sentencia T- 1085 del 5 de diciembre de 2002 MP. Jaime Araujo Rentería. Expediente No. T-645771.
- Sentencia T – 060 del 30 de enero de 2003. MP. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente No. T-563126.
- Sentencia T – 083 del 6 de febrero de 2003. MP. Jaime Córdoba Triviño. Expediente No. T-657041.
- Sentencia T – 141 del 20 de febrero de 2003. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente No. T-674589.
- Sentencia T - 215 del 13 de marzo de 2003. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No. T-672639.
- Sentencia T - 323 del 24 de abril de 2003. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente No. T-680286.

- Sentencia T - 346 del 2 de mayo de 2003. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente No. T-683564.
- Sentencia T -373 del 9 de mayo de 2003. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T-634785.
- Sentencia T – 423 del 23 de mayo de 2003. MP. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente No. T-695086.
- Sentencia T – 468 de 5 de junio de 2003. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T-515421.
- Sentencia T – 544 de 9 de julio de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. T-705566.
- Sentencia T – 546 del 9 de julio de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. T-720598.



- Sentencia T – 550 del 9 de julio de 2003. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No. T-714330.
- Sentencias T-581 del 16 de julio de 2003. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T-728666.
- Sentencia T – 587 del 17 de julio de 2003. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-722993.
- Sentencia T – 592 del 17 de julio de 2003. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No. T-517288.
- Sentencia T-669 del 6 de agosto de 2003. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-724490.
- Sentencia T – 705 del 14 de agosto de 2003. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No. T-722679.
- Sentencia T – 727 del 20 de agosto de 2003. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente No. T-730061

- Sentencia T – 756 del 28 de agosto de 2003. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T-693535.
- Sentencia T – 822 del 18 de septiembre de 2003. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-704631.
- Sentencia T – 959 del 20 de octubre de 2003. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T-760580.
- Sentencia T – 987 del 23 de octubre de 2003. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No. T-763396
- Sentencia T – 990 del 23 de octubre de 2003. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-779698.
- Sentencia T – 1154 del 1 de diciembre de 2003. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente No. T-783153.

- Sentencia C-1150 del 2 de diciembre de 2003. MP. Eduardo Lynett Montealegre. Expediente No. D-4574.
- Sentencia T – 049 del 29 de enero de 2004. MP. Jaime Córdoba Triviño. Expedientes acumulados No. T-779731 y T-789683.
- Sentencia T – 079 del 29 de enero de 2004. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente No. T-792125.
- Sentencia T – 184 del 4 de marzo de 2004. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente No. T-813807.
- Sentencia T – 186 del 4 de marzo de 2004. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expedientes No. T-807154 y T-807583
- Sentencia T – 204 del 4 de marzo de 2004. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expedientes No. T-736650.
- Sentencia T – 263 del 17 de marzo de 2004. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente No. T-820862.

- Sentencia T – 269 del 19 de marzo de 2004. MP. Jaime Córdoba Triviño. Expediente No. T-796628.
- Sentencia T-300 del 25 de marzo de 2004. MP. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente No. T-821654
- Sentencia T – 321 del 1 de abril de 2004. MP. Jaime Araujo Rentería. Expediente No. T-826130.
- Sentencia T – 357 del 22 de abril de 2004. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente No. T-840072.
- Sentencia T – 487 del 20 de mayo de 2004. MP. Jaime Araujo Rentería. Expediente No. T-841386.
- Sentencia T – 565 del 4 de junio de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. T – 848600.

- Sentencia T – 608 del 17 de junio de 2004. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente No. T-856416.
- Sentencia T – 637 del 2 de julio de 2004. MP. Jaime Córdoba Triviño. Expediente No. T-865500.
- Sentencia T – 733 del 5 de agosto de 2004. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-893763.
- Sentencia T – 793 del 23 de agosto de 2004. MP. Jaime Araujo Rentería. Expediente No. T-816848.
- Sentencia T – 846 del 2 de septiembre de 2004. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente No. T-922016.
- Sentencia T – 874 del 9 de septiembre de 2004. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No. T- 843475.
- Sentencia T – 006 del 19 de enero de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. T- 974875.

- Sentencia T – 018 del 20 de enero de 2005. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente No. T-997539.
- Sentencia T – 129 del 17 de febrero de 2005. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente No. T-994848.
- Sentencia T – 160 del 24 de febrero de 2005. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-873470.
- Sentencia T – 170 del 25 de febrero de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño. Expediente No. T-924312
- Sentencia T – 184 del 2 de marzo de 2005. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T-993339
- Sentencia T – 212 del 10 de marzo de 2005. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No. T-977765.

- Sentencia T – 263 del 17 de marzo de 2005. MP. Jaime Araujo Rentería. Expediente No. 1010647.
- Sentencia T – 292 del 31 de marzo de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. 1006296.
- Sentencia T – 313 del 1 de Abril de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño. Expediente No. 1013123.
- Sentencia T – 313 del 4 de Abril de 2005. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No.1006173.
- Sentencia T – 611 del 9 de junio de 2005. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-1086654.
- Sentencia T – 626 del 16 de junio de 2005. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-1107181.
- Sentencia T – 633 del 16 de junio de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. T-1033887.

- Sentencia T – 652 del 23 de junio de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. T-1113195.
- Sentencia T – 676 del 30 de junio de 2005. MP. Humberto Sierra. Expediente No. T-968172.
- Sentencia T – 697 del 1 de julio de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. T-1074107.
- Sentencia T – 763 del 21 de julio de 2005. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-1079385
- Sentencia T – 780 del 27 de julio de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. T-1133769
- Sentencia T – 863 del 18 de agosto de 2005. MP. Alvaro Tafur Galvis. Expediente No. T-1101324



- Sentencia T – 943 del 8 de septiembre de 2005. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente No. T-1136156
- Sentencia T – 993 del 29 de septiembre de 2005. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-1107655.
- Sentencia T – 1008 del 5 de octubre de 2005. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T-998561.
- Sentencia T –1034 del 14 de octubre de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño. Expediente No. T-1129995.
- Sentencia T–1092 del 26 de octubre de 2005. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente No. T-1143458.
- Sentencia T –1186 del 18 de noviembre de 2005. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente No. T-1162042.
- Sentencia T –1319 del 14 de diciembre de 2005. MP. Humberto Sierra. Expediente No. T-1173753.

- Sentencia T-019 del 25 de enero de 2006. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T-963345.
- Sentencia T-204 del 16 de marzo de 2006. MP. Jaime Araujo Rentería. Expediente No. T-1223910.
- Sentencia T-207 del 16 de marzo de 2006. MP. Humberto Sierra Porto. Expediente No. T-1221238.
- Sentencia T-269 del 4 de abril de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente No. T-1245274
- Sentencia T-286 del 5 de abril de 2006. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T-1245328.
- Sentencia T-315 del 24 de abril de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente No. T-1235625.

- Sentencia C-341 del 3 de mayo del 2006, MP. Jaime Araujo Rentería. Expediente No. D-6020
- Sentencia T-391 del 23 de mayo de 2006. MP. Humberto Sierra Porto. Expediente No. T-1272057.
- Sentencia T-419 del 26 de mayo de 2006. MP. Jaime Córdoba Triviño. Expediente No. T-1278661.
- Sentencia T-684 del 17 de agosto de 2006. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-1335929.
- Sentencia T-520 del 26 de junio de 2003. MP. Rodrigo Escobar Gil. Expediente No. T-620041.
- Sentencia T-700A del 22 de agosto de 2006. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente No. T-1333391.
- Sentencia T-812 de 28 del septiembre de 2006. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente No. T-1371829.

- Sentencia T-899 del 3 de noviembre de 2006. MP. Jaime Córdoba Triviño. Expediente No. T-1375087.
- Sentencia T-1063 del 7 de diciembre de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente No. T-1418197.
- Sentencia T-1074 del 7 de diciembre de 2006. MP. Nilson Pinilla Pinilla. Expediente No. T-1407438.
- Sentencia T – 287 del 25 de marzo de 2007. MP. Alfredo Beltrán Sierra. Expedientes No. T-828862, T-829482.
- Sentencia T – 300 del 25 de marzo de 2007. MP. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente No. T-821654.
- Sentencia T-672 del 30 de agosto de 2007. MP. Jaime Araujo Rentería. Expediente No. T-1621354

## Leyes y Decretos

- Constitución Política de Colombia de 1991
- Decreto 410 de 1971 *“Por el cual se expide el Código de Comercio”*
- Ley 57 de 1887 *“Por la cual se expide el Código Civil”*
- Presidencia de la República. Decreto 3466 del 2 de diciembre de 1982. Estatuto del Consumidor.
- Congreso de la República. Ley 45 de 1990. *“Por la cual se expiden normas en materia de intermediación, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”.*
- Presidencia De la República. Decreto 663 del 2 de abril de 1993. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
- Congreso de la República. Ley 472 del 5 de agosto de 1998. *“Por medio de la cual se desarrolla del artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las Acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*
- Presidencia de la República. Decreto 2206 del 29 de octubre de 1998. *“Por medio del cual se ejercen las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 51 de la Ley 454 de 1998”.*

- Presidencia de la República. Decreto-Ley 2331 del 16 de noviembre de 1998. *“Por el cual se dictan normas tendientes a resolver la situación de los sectores financieros y cooperativos, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias”*
- Congreso de la República. Ley 510 de 1999, Reforma Financiera
- Congreso de la República. Ley 790 de 2002 del 27 de diciembre de 2002. *“Por medio de la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la República”.*
- Congreso de la República. Ley 795 de 2003, *“Por la cual se ajustan algunas normas del estatuto orgánico del sistema financiero y se dictan otras disposiciones”.*
- Presidencia de la República. Decreto 690 del 19 de marzo de 2003. *“Por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 24 de la ley 795 de 2003.*

- Presidencia de la República. Decreto 4327 del 25 de Noviembre de 2005. *Por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura.*
- Congreso de la República. Proyecto de Ley de Ley Estatutaria No.221/07 Cámara - 027/06 Senado acumulado con el Proyecto de Ley No. 05/06 Senado, *“por medio del cual se dictan las disposiciones generales del habeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”*
- Congreso de la República. PROYECTO LEY 282 DE 2008 CAMARA y 286 de 2008 SENADO. *“Por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”.*

### Superintendencia Financiera

- Informe estadísticas de quejas recibidas por la SFC/ los Defensores del Cliente. 2006
- Informe estadísticas de quejas recibidas por la SFC/ los Defensores del Cliente 2007.
- Circular Básica Jurídica 007 de 1996

## Conceptos

- Concepto No. 90045865-3 del 28 de enero de 1991
- Concepto No. 94059822-6 del 5 de enero de 1995.
- Concepto No. 97017236-2 del 14 de mayo de 1997.
- Concepto No. 1998008627-2 del 24 de marzo de 1998
- Concepto No. 1998039381-1 del 9 de septiembre de 1998.
- Concepto No. 1998047930-2 del 1 de octubre de 1998.
- Concepto No. 1999014156-31 del 19 de mayo de 2000
- Concepto No. 2001019804-1 del 21 de julio de 2001
- Concepto No. 2001045008 del 31 de enero de 2002
- Concepto No. 2003003863-001 del 31 de enero de 2003.
- Concepto No. 2003013031-1 del 15 de abril de 2003
- Concepto No. 2003022193-1 del 2 de mayo de 2003.



- Concepto No 2003032794-1 del 16 de septiembre de 2003
- Concepto No. 2003046928-0 del 14 de octubre de 2003
- Concepto No. 2003049090-0 del 14 de octubre de 2003.
- Concepto No. 2003048336-1 del 31 de octubre de 2003.
- Concepto No. 2003048830-1 del 21 de noviembre de 2003.
- Concepto No. 2003052436-1 del 4 de diciembre de 2003.
- Concepto No. 2003062868-1 del 15 de enero de 2004.
- Concepto No. 2003061043-1 del 12 de febrero de 2004.
- Concepto No. 2004007513-1 del 23 de marzo de 2004.
- Concepto 2004010535-0 del 23 de marzo de 2004
- Concepto No. 2004012289-1 del 14 de abril de 2004.
- Concepto No. 2004016681-1 del 15 de abril de 2004
- Concepto No. 2004012196-1 del 23 de abril de 2004.
- Concepto No. 2005043243-4 del 9 de diciembre de 2005.

- Concepto No. 2006002687-001 del 16 de febrero de 2006.
- Concepto No. 2006030781-002 del 28 de junio de 2006.
- Concepto No. 2006048276-001 del 20 de octubre de 2006.
- Concepto No. 2006045350-001 del 10 de octubre de 2006.
- Concepto No. 2006048115-002 del 10 de octubre de 2006.
- Concepto No. 2006057163-001 del 21 de noviembre de 2006.
- Concepto No. 2006056569-001 del 22 de noviembre de 2006.
- Concepto No. 2006064287-001 del 22 de diciembre de 2006.
- Concepto No. 2007001302-001 del 23 de febrero de 2007
- Concepto 2007001819-001 del 1 de marzo de 2007.
- Concepto No. 2007010800-001 del 13 de marzo de 2007.
- Concepto No. 2007013521-000 del 20 de marzo de 2007.
- Concepto No. 2007011335-001 del 27 de marzo de 2007.
- Concepto No. 2007015157-001 del 29 de marzo de 2007.

- Concepto No. 2007017233-001 del 11 de mayo de 2007.
- Concepto 2007020601-001 del 31 de mayo de 2007.
- Concepto 2007027884-001 del 26 de junio de 2007
- Concepto No. 2007034155-001 del 29 de junio de 2007.
- Concepto No. 2007036515-001 del 28 de junio de 2007.
- Concepto No. 2007042963-001 del 7 de septiembre de 2007
- Concepto No. 2007047509-001 del 18 de septiembre de 2007.
- Concepto No. 2007064333-002 del 19 de diciembre de 2007

#### Resoluciones

- Resolución No. 055 de 17 de enero del 2000.
- Resolución No. 0250 del 7 de febrero del 2000.
- Resolución No. 0721 del 9 de mayo del 2000.

- Resolución No. 0759 del 17 de mayo del 2000.
- Resolución No. 868 del 2 de junio del 2000.
- Resolución No. 1191 de 27 de junio del 2000.
- Resolución No. 1208 del 31 de julio del 2000.
- Resolución No. 1300 del 18 de agosto del 2000
- Resolución No. 1327 del 25 de agosto del 2000.
- Resolución No. 1338 del 29 de agosto del 2000.
- Resolución No. 1420 del 13 de septiembre del 2000.
- Resolución No. 1454 de 21 de septiembre de 2000
- Resolución No. 1779 del 16 de noviembre del 2000.
- Resolución No. 1820 de 24 de noviembre de 2000.
- Resolución No. 1821 del 24 de noviembre de 2000.
- Resolución No. 1846 del 29 de noviembre de 2000.
- Resolución No. 1121 del 14 de julio de 2000.

- Resolución No. 639 del 22 de junio de 2001.
- Resolución No. 640 del 22 de junio de 2001.
- Resolución No. 641 del 22 de junio de 2001.
- Resolución No. 642 del 22 de junio de 2001.
- Resolución No. 672 del 29 de junio de 2001
- Resolución No. 0673 de 29 de junio de 2001
- Resolución No. 1021 del 14 de septiembre de 2001
- Resolución No. 1409 del 11 de diciembre de 2001.
- Resolución No. 1422 del 13 de diciembre de 2001.
- Resolución No 1535 del 27 de diciembre de 2001.
- Resolución No. 127 del 4 de febrero de 2002.
- Resolución No. 147 del 7 de febrero de 2002.
- Resolución No. 242 del 28 de febrero de 2002.
- Resolución No. 0283 del 6 de marzo de 2002.

- Resolución No. 267 del 5 de marzo de 2002
- Resolución No. 457 del 24 de abril del 2002.
- Resolución No. 1369 del 29 de noviembre de 2002.
- Resolución No. 1386 de 2 de diciembre de 2002.
- Resolución No. 0054 del 24 de enero de 2003.
- Resolución No. 0060 del 29 de enero de 2003.
- Resolución No. 0061 de 29 de enero de 2003.
- Resolución No. 062 del 29 de enero de 2003
- Resolución No. 0063 del 29 de enero de 2003.
- Resolución No. 0068 del 31 de enero de 2003.
- Resolución No. 0179 del 24 de febrero del 2003.
- Resolución No. 0321 del 9 de abril de 2003.
- Resolución No. 0341 del 16 de abril de 2003.
- Resolución No. 0615 del 20 de junio de 2003.

- Resolución No. 0628 del 25 de junio de 2003.
- Resolución No. 630 del 26 de junio del 2003
- Resolución No. 0741 del 23 de julio de 2003.
- Resolución No. 0806 del 12 de agosto de 2003.
- Resolución No. 0866 del 27 de agosto de 2003.
- Resolución No. 0926 del 5 de septiembre de 2003.
- Resolución No.1537 del 31 de diciembre de 2003.
- Resolución No. 0014 de 9 de enero de 2004.
- Resolución No. 0264 de 31 de marzo de 2004.
- Resolución No. 1347 del 6 de julio de 2004.
- Resolución No. 1564 del 8 de septiembre de 2004.
- Resolución No. 1591 de 17 de septiembre de 2004.
- Resolución No.1927 del 10 de diciembre de 2004.
- Resolución No. 0533 del 16 de marzo de 2005.
- Resolución No. 0686 de 4 de mayo de 2005.

- Resolución No. 0960 del 1 de julio de 2005.
- Resolución No. 1092 de 28 de julio de 2005
- Resolución No. 1246 del 30 de agosto de 2005.
- Resolución No. 200 del 22 de septiembre de 2005.
- Resolución No. 1531 del 7 de octubre de 2005.
- Resolución No. 786 del 30 de mayo de 2007

#### **EL SALVADOR.**

- Decreto legislativo No. 776 del 31 de agosto de 2005. Ley de Protección al Consumidor.
- Decreto Ejecutivo No 52 del 12 de mayo de 2006, Por medio del cual se reglamenta la Ley de Protección al consumidor.

#### **MÉXICO.**

- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 28 de abril de 1995.



- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. 5 de Enero del año 2000.
- Ley para la transparencia y ordenamiento de los servicios financieros. 15 de junio de 2007. Por medio de la cual se abroga la Ley para la transparencia y ordenamiento de los servicios financieros expedida el 28 de enero de 2004.

## **PANAMÁ.**

- Decreto-Ley No. 9 del 26 de febrero de 2008. Ley Bancaria.
- Decreto-Ley No 2 del 22 de febrero de 2008, por medio del cual se modifica y complementa la Ley Bancaria.

## **PERÚ.**

- Decreto legislativo No. 716 del 11 de diciembre de 2000. Ley de Protección al Consumidor.
- Ley 26702. Ley General del sistema Financiero y del Sistema de Seguros y orgánica del SBS.

- Ley 28587 del 21 de julio de 2005. Ley Complementaria de la Ley de Protección al Consumidor en materia de Servicios Financieros.
- Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones Resolución SBS No 1765 – 2005 del 29 de noviembre de 2005, mejor conocida como el “Reglamento de Transparencia de información y disposiciones aplicables a la Contratación con Usuarios del sistema Financiero”.

## **VENEZUELA.**

- Decreto No 1526 del 3 de noviembre de 2001, en virtud del cual se reforma la Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras.
- Ley de Protección al consumidor y al Usuario, sancionada el 1 de abril del 2004.
- Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda del 3 de enero de 2005.
- Ley de Tarjetas de crédito, débito, prepagadas y demás tarjetas de Financiamiento o pago electrónico. Publicada en la Gaceta oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela, el 22 de Septiembre de 2008.

## UNIÓN EUROPEA

- UNIÓN EUROPEA. Comisión de la Unión Europea. Comunicación COM (2001) 66 del 7 de febrero de 2001
- UNIÓN EUROPEA. Comisión de la Unión Europea. Decisión Marco del 28 de Mayo de 2001.
- UNIÓN EUROPEA. Comisión Europea. Libro Blanco. Integración del Mercado Europeo del Crédito Hipotecario. COM (2007)807 final. 18 de diciembre de 2007
- UNIÓN EUROPEA. Comisión Europea. Libro Verde. El Crédito Hipotecario en la UE. COM (2005)327 final. 19 de julio de 2005.
- UNIÓN EUROPEA. Comisión Europea. Libro Verde. Servicios Financieros al por Menor en el Mercado Único. COM (2007)226 final. 30 de abril de 2007
- UNIÓN EUROPEA. Comisión de la Unión Europea. Nuevo Plan de Acción de la UE para la Prevención del Fraude de los Medios de Pago Distintos del Efectivo. (2004-2007)
- UNIÓN EUROPEA. Comisión de la Unión Europea. Propuesta de Directiva COM (2002) 443 del año 2002
- UNIÓN EUROPEA. Comisión de la Unión Europea. Propuesta de Directiva COM (2005) 483 del año 2005.

- UNIÓN EUROPEA. Comisión de la Unión Europea. Recomendación 98/257/CE del 30 de marzo de 1998
- UNIÓN EUROPEA. Consejo de la Unión Europea. Directiva 87/102/CE del 22 de diciembre de 1986
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 97/5/CE del 27 de enero de 1997
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 98/27/CE del 19 de Mayo de 1998.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 98/26/CE del 19 de mayo del año 1998
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2000/31/CE del 8 de junio del año 2000
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2002/65/CE del 23 de septiembre de 2002
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2005/29/CE del 11 de Mayo de 2005.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2006/114/CE del 12 de diciembre de 2006.

- UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Reglamento (CE) No. 2560/2001 del 19 de diciembre de 2001
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Reglamento No. 2006/2004 del 27 de octubre de 2004
- UNIÓN EUROPEA. Tratado Constitutivo de la Unión Europea. 25 de marzo de 1957.

## **PAGINAS WEB**

- [http://www.adecua.org.ar/legislacion.php?ver=bancos\\_02](http://www.adecua.org.ar/legislacion.php?ver=bancos_02)
- [http://www.aduana.gob.sv/publicaciones/2005/catalogo\\_leyes/Ley%20de%20Proteccion%20al%20Consumidor.pdf](http://www.aduana.gob.sv/publicaciones/2005/catalogo_leyes/Ley%20de%20Proteccion%20al%20Consumidor.pdf)
- [http://www.asba-supervision.org/E-News/enews/4/PDF\\_enews/0604\\_NM\\_03\\_ES.pdf](http://www.asba-supervision.org/E-News/enews/4/PDF_enews/0604_NM_03_ES.pdf)
- <http://www.ausbanc.es/>
- <http://www.ausbancinternacional.org/jornadas/AusbancInternacionalV/QueEsLaDeclaracion.htm>
- [http://www.babylon.com/definicion/Caveat\\_Emptor/Spanish](http://www.babylon.com/definicion/Caveat_Emptor/Spanish)

- [http://www.banrep.gov.co/politica\\_cambiaria/index.html](http://www.banrep.gov.co/politica_cambiaria/index.html)
- [www.camaco.es.com.co/modules/ContentExpress/img\\_repository/sistema%20financiero.pdf](http://www.camaco.es.com.co/modules/ContentExpress/img_repository/sistema%20financiero.pdf)
- <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/113.doc>
- [http://www.condusef.gob.mx/consultas\\_y\\_reclamaciones/index.html](http://www.condusef.gob.mx/consultas_y_reclamaciones/index.html)
- [http://www.consumer.es/web/es/economia\\_domestica/2007/07/13/164955.php](http://www.consumer.es/web/es/economia_domestica/2007/07/13/164955.php)
- [http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/titulo\\_1.html#1c](http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/titulo_1.html#1c)
- [http://www.cnbv.gob.mx/recursos/LCNBV\\_2007.doc](http://www.cnbv.gob.mx/recursos/LCNBV_2007.doc)
- <http://www.clientebancario.bcra.gov.ar>
- <http://www.defensorialg.com.co/pdf/historia.pdf>
- [http://www.dutihlegal.com/docs/Newsletter%20ND\\_3.pdf](http://www.dutihlegal.com/docs/Newsletter%20ND_3.pdf)
- <http://economia.eluniversal.com/2006/02/10/LeyPC.doc>
- <http://www.elnuevodiario.com.ni/2007/09/27/politica/60006>
- <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l32050.htm>

- <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33223.htm>
- <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l32055.htm>
- <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24039.htm>
- <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l32021.htm>
- <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l32035.htm>
- <http://www.federalreserve.gov/Pubs/complaints/leyes.htm>
- [http://www.felaban.com/pdf/informe\\_final\\_peru.pdf](http://www.felaban.com/pdf/informe_final_peru.pdf)
- <http://www.fentap.org.pe/news/data/files/documentos/adusela.doc>
- [http://www.ftc.gov/bcp/\\_es.shtm](http://www.ftc.gov/bcp/_es.shtm)
- <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/fin/secfincol.htm>
- <http://www.indecopi.gob.pe/destacado-consumidor-comisiones-cpc-pres.jsp>
- <http://www.indecopi.gob.pe/destacado-consumidor-comisiones-cpc-resoluc.jsp>
- <http://www.indecu.gov.ve/pagina.php?id=1>
- <http://leyco.org/mex/fed/ltofs.html>

- [http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449\\_5304722\\_5287111\\_460317\\_HN,00.html](http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449_5304722_5287111_460317_HN,00.html)
- <http://www.primicias.com.do/articulo,1753.html>
- <http://rdmf.files.wordpress.com/2006/12/proteccion-al-consumidor-en-europa.pdf>
- [http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/1995/10/10\\_la\\_proteccion\\_del\\_consumidor.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/1995/10/10_la_proteccion_del_consumidor.pdf)
- [www.revistazo.com/Articulos/file.php?file=Aportes\\_al\\_dictamen\\_LPC.DOC](http://www.revistazo.com/Articulos/file.php?file=Aportes_al_dictamen_LPC.DOC)
- <http://www.sbef.gov.bo/SARC/Sistema%20de%20Proteccion%20Indecopi.pdf>
- [http://www.sbif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion\\_1099.pdf](http://www.sbif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion_1099.pdf)
- [http://www.sbs.gob.pe/portalsbs/InfPublico/reglamento\\_transparencia.htm](http://www.sbs.gob.pe/portalsbs/InfPublico/reglamento_transparencia.htm)
- <http://sintesis.univalle.edu.co/2006/enero/ausbanc.html>
- [http://www.ssf.gob.sv/frm\\_quienes/qui\\_sitios\\_int.htm](http://www.ssf.gob.sv/frm_quienes/qui_sitios_int.htm)
- <http://www.superfinanciera.gov.co/>
- <http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/doctrinas2004/reservabancaria093.htm>



- <http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Jurisprudencia1999/derechodepeticionanteentidades.htm>
- <http://www.superfinanciera.gov.co/>. Consumidor Financiero. Participación Ciudadana.
- <http://www.superfinanciera.gov.co/>. Consumidor Financiero. Mecanismos de control social.
- <http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/ComunicadosdePrensa/comuncobrosprejudiciales.doc>
- [http://www.ucargentina.org.ar/secciones/normativa\\_tarjetas.htm](http://www.ucargentina.org.ar/secciones/normativa_tarjetas.htm)
- [http://en.wikipedia.org/wiki/Privity\\_of\\_contract](http://en.wikipedia.org/wiki/Privity_of_contract)