

Mejores Prácticas y Recomendaciones para la Protección del Consumidor Financiero

2012



ASBA

ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES
BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS



Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID

Mejores Prácticas y Recomendaciones para la Protección del Consumidor Financiero

2012



ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES
BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS



Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID

**Mejores Prácticas
y Recomendaciones
para la Protección del
Consumidor Financiero**

© ASBA, 2012.

El trabajo de investigación que fue base de este texto, financiado por el FOMIN, completado y editado en 2012. © ASBA.

Ente Ejecutor:

Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA)

Financador:

Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

Proyecto:

Fortalecimiento de la Supervisión Bancaria para Mejorar el Acceso a Servicios Financieros en las Américas

Cooperación Técnica:

ATN/ME-11612-RG

Sobre los derechos de autor

Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción del material contenido en esta publicación únicamente para fines educativos, de investigación u otros fines no comerciales sin previa autorización de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas, siempre que se cite la fuente.

La información contenida en esta publicación ha sido recopilada por la Asociación en base a las contribuciones de sus Miembros Asociados, por lo que no hace ninguna representación sobre su pertinencia o certeza.

Para pedidos, contactar a:
asba@asba-supervisión.org

C. Picacho Ajusco # 238, Oficina 601
Col. Jardines en la Montaña, C.P. 14210,
México, D.F.
Tels. (52-55) 5662-0085, Fax (52-55) 2615-5603

Contenidos

I. Introducción	9
II. Cadena de Valor para el Consumidor Financiero	11
III. Principios para la Implantación de Sistemas Efectivos de Protección al Cliente Financiero	13
III.1. Transparencia e información	14
III.2. Educación financiera	15
Cultura General	10
Cultura Especializada	10
III.3. Libertad de elección	15
III.4. Equilibrio contractual	16
III.5. Cultura de protección, servicio y atención al cliente	17
III.6. Normas específicas para la protección al consumidor	17
III.7. Responsabilidad	17
IV. Marco Regulatorio para la Protección al Cliente Financiero	19
IV.1. Características de la regulación	19
IV.2. Contenidos principales de la regulación para asegurar adecuados niveles de protección	20
V. Sistemas y Prácticas de Supervisión	31
V.1. Claridad en el mandato	31
V.2. Protección al consumidor como misión	32
V.3. Incorporación en el proceso supervisor	32
V.4. Estructura organizacional	32
V.5. Principales actividades de supervisión	33
V.6. Principales componentes del proceso supervisor	34
VI. Arreglo Institucional para la Protección al Consumidor Financiero	35
VI.1. Especialización del regulador	36
VI.2. Funciones del supervisor financiero en la protección al cliente	36
VI.3. Solución de controversias	37
VI.4. El rol de las instituciones financieras	38
VII. Principales Hallazgos y Conclusiones	39
Anexos – Prácticas en la Región	41
I. Aplicación de principios en legislaciones de países en las Américas	41
II. Marcos regulatorios de protección al cliente financiero en las Américas	41
III. Contenidos de los marcos regulatorios	43
Miembros del Grupo de Trabajo	47

I. Introducción

Durante los últimos 15 años los sistemas financieros de las Américas han sufrido cambios sustanciales, algunos de ellos atribuidos a los efectos de las crisis que fueron causantes de ajustes regulatorios e institucionales. Los ajustes apuntan a una búsqueda, por parte de las autoridades y reguladores del sector financiero, de una región que goce de un crecimiento sostenido, en condiciones de estabilidad financiera y tratando de eliminar las barreras a la provisión de servicios financieros.

En este sentido, la provisión de servicios financieros se ha convertido en una prioridad para diferentes países de la región, hecho que se refleja en un creciente número de jurisdicciones que han introducido reformas y compromisos para mejorar el acceso y uso de servicios financieros a la población. En esta misma línea, los líderes del G20 han incluido en su agenda el desarrollo de la inclusión financiera a través de la creación de la Alianza Global para la Inclusión Financiera (GPFI por sus siglas en inglés) que tiene el objetivo de identificar y aplicar enfoques innovadores para mejorar el acceso a los servicios financieros, así como el desarrollo de normas de acceso financiero, educación financiera y protección del consumidor de servicios financieros.

Es evidente que para las autoridades de regulación y supervisión financiera, los temas de protección al consumidor han adquirido una relevancia similar a la de otros aspectos técnicos en la agenda normativa. La prioridad de este tema está impulsada por las constantes discusiones que se han dado en distintos escenarios, en torno a la adecuada prestación de servicios financieros. Igualmente y sin dejar a un lado la relevante agenda de reformas que apuntan al mejoramiento de los estándares y los marcos normativos en los que se desenvuelve la industria financiera de la región, está claro

que la relación de las instituciones financieras con sus clientes y viceversa, han adquirido una mayor prioridad.

La integración de un sistema de protección al consumidor requiere de un compromiso por parte de las entidades financieras y del gobierno. De esta forma se proveerá un marco regulatorio con instituciones que propicien un ambiente de protección al consumidor financiero, y al mismo tiempo, brinden información completa, ofrezcan contratos equilibrados y seguridad en todas las operaciones. Estos factores no solo sirven para demostrar el compromiso de las instituciones financieras con el consumidor, sino también ofrecen beneficios a las mismas.

Para entender de forma integral los factores que intervienen en un sistema de protección al consumidor, también se deben conocer los derechos fundamentales del mismo, como el derecho a estar bien informado; a conocer sus derechos y deberes; a que se le cobren tarifas justas y poder compararlas; a ser atendido con eficacia y a acceder a un sistema de resolución de controversias, por citar algunas. Se considera que un sistema efectivo de protección al consumidor debe tutelar estos derechos bajo una regulación adecuada en temas críticos como la operación de las instituciones que intervienen en él.

En este contexto y por la importancia del tema, la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas A.C. (ASBA) se dio a la tarea de desarrollar el presente documento en el que se presenta una serie de recomendaciones y mejores prácticas en materia de protección al consumidor de servicios financieros para lograr un cliente financiero protegido y satisfecho. Estas prácticas fueron recopiladas en base a la experiencia de los miembros del Grupo de Trabajo creado para esta iniciativa, así como de los super-

visores bancarios de la región en general, a partir de una encuesta regional en la que participaron 26 países miembros de ASBA¹.

En esta propuesta se detallan recomendaciones sobre regulación, supervisión y arreglo institucional. Asimismo, atiende a mejores prácticas que se abordan en cada una de las etapas de lo que se ha denominado la “Cadena de Valor para la Protección del Cliente Financiero”, planteando algunas medidas concretas que pueden generar cambios sustanciales en la relación cliente-institución. De esta forma se pretende apoyar el análisis de los elementos de regulación y los mecanismos de supervisión para permitir una sana ampliación de servicios y el desarrollo de prácticas de gestión financiera competitivas, transparentes, confiables y eficientes.

El presente informe está compuesto de cinco secciones: En primer lugar se presenta la Cadena de Valor del Consumidor de Productos Financieros, donde se recoge los momentos más importantes de la relación consumidor e institución financiera, y demás instituciones involucradas en la misma.

La segunda sección está dedicada a los principios fundamentales que deben regir las relaciones frente al consumidor financiero. Éstas son guías generales que sirven para crear, integrar e interpretar el ordenamiento jurídico; son fuente principal del derecho que constituyen las directrices de la regulación, revelando el sentido de la misma y permitiendo un desarrollo coherente y consistente en la aplicación de las normas.

Posteriormente, se realiza un análisis de los elementos más importantes a incluir en el marco regulatorio, que es el conjunto de normas que regulan un tema determinado.

En este caso todas las que se refieren al sistema de protección al consumidor financiero.

La cuarta sección se refiere a las prácticas adecuadas de supervisión que garantizan el cumplimiento de las funciones y la adecuada protección al consumidor financiero. Este es un factor crítico, pues el supervisor es el encargado de vigilar la ejecución de las normas y la operación de las entidades que se relacionan con el cliente.

Finalmente, se realiza un análisis sobre el arreglo institucional en el que se alude especialmente a todas las formas de organización, especialmente de la institucionalidad pública que interviene para hacer efectivo el sistema de protección al consumidor financiero. Gran parte del éxito en la implementación de los sistemas de protección al consumidor, depende del adecuado arreglo institucional y de las funciones de seguridad que se establezcan.

El concepto de mejores prácticas utilizado en el documento alude a un conjunto de principios y acciones que en un determinado contexto han logrado el resultado esperado por quien las han concebido y ejecutado. En este sentido se espera que las mejores prácticas, generen, en condiciones similares, resultados parecidos.

Sin embargo, la pertinencia y resultado de las mejores prácticas aquí sugeridas estará determinada de manera significativa por el contexto legal, la estructura y desempeño institucional, la evolución de la cultura de protección y la práctica misma de las relaciones de consumo en el sistema financiero de cada país, entre otros factores. Lo que es una buena práctica en determinado contexto o país, puede no serlo en otra o incluso ser inviable desde una perspectiva jurídica o práctica.

¹ Los países participantes en el estudio son Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Honduras, Islas Caimán, Islas Vírgenes, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.

II. Cadena de Valor para la Protección del Consumidor Financiero

Con el propósito de comprender la relación cliente – operador, el presente estudio propone un modelo conceptual que se define como la Cadena de Valor de la Protección al Consumidor Financiero, que recoge los momentos más importantes de la relación de éste con la entidad financiera y demás entidades involucradas en el desarrollo de la misma.

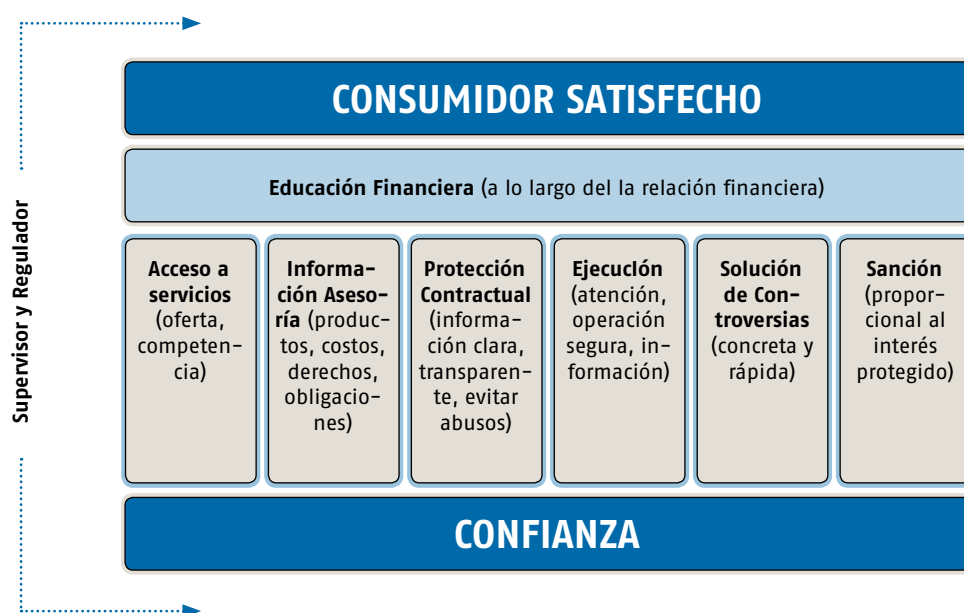
Su objetivo es lograr un **CONSUMIDOR SATISFECHO**; un individuo que recibe lo que necesita, que entiende sus derechos y obligaciones, puede pagar por el servicio que le ofrecen y que se ajusta a sus nece-

sidades, que recibe buen trato y está protegido.

Un elemento fundamental para lograr los objetivos es la confianza en todos los momentos de la relación contractual, dado que todo acuerdo exitoso está basado en ella.

En resumen, la cadena de valor es un modelo básico que busca describir las actividades que caracterizan la relación del cliente con una entidad financiera, y que identifica los factores que pueden contribuir a lograr niveles adecuados de satisfacción y protección.

Cadena de Valor de la Protección al Consumidor Financiero



III. Principios para la Implantación de Sistemas Efectivos de Protección al Cliente Financiero

Los principios constituyen por excelencia una fuente material y formal del ordenamiento jurídico. Se considera fundamental que toda legislación de protección al cliente financiero esté cimentada en estos pilares, ya que permiten comprender las normas, interpretarlas e incluso llenar sus vacíos en algunos casos.

Un ordenamiento jurídico sólido debe estar regido por principios que funjan como directrices fundamentales de la regulación para orientar el sentido de la misma, permitiendo un desarrollo coherente y consistente.

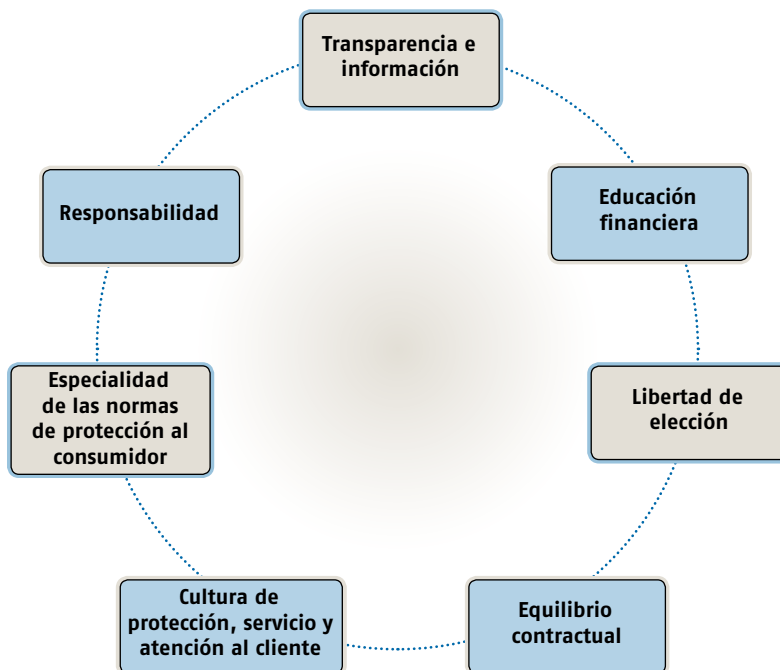
El objetivo de incluir los principios en toda legislación de protección al consumidor es consolidar las bases de un sistema que se ocupe de la seguridad del cliente financiero, es decir, que estos principios se consideren los pilares sobre los cuales debe

estar cimentada la legislación y que encierran aquellos elementos de integración e interpretaciones normativas fundamentales para un desarrollo exitoso de la relación con el consumidor basada en la confianza, y contenida dentro de un sistema efectivo de supervisión.

Por lo tanto, *es recomendable incluir principios fundamentales en la regulación de protección al consumidor financiero*. Estos pueden ser diseñados de acuerdo a las políticas de cada país y bajo el criterio de aplicación exclusiva. Los principios que se presentan a continuación no son los únicos a considerar, no obstante, son los que se pueden identificar como elementales al momento de establecer una legislación de protección apropiada.

En el Anexo I se realiza un análisis de los marcos vigentes de protección al consumidor en las Américas.

Principios



III.1. TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN

El principio de transparencia supone la necesidad de revelar en términos adecuados y comprensibles los principales aspectos y condiciones del producto financiero para que el consumidor entienda los derechos y deberes que adquiere al entablar una relación con la institución financiera.

La transparencia es un principio fundamental en cualquier estructura de protección al cliente financiero, ya que intenta equilibrar la relación contractual entre el consumidor y la entidad a través del otorgamiento de información oportuna, clara y específica acerca de los productos en las distintas etapas de la relación contractual (celebración, ejecución y terminación) para transparentar las características y los costos de los servicios.

La transparencia de la información comienza desde el momento en que se realiza la oferta de un producto o servicio. Consiste en compartir el contenido del contrato que ha de celebrarse con el cliente o consumidor financiero, así como informar

periódicamente sobre el estado y posibles modificaciones de sus productos, costos o condiciones generales de la entidad, y atender quejas y reclamos.

La claridad y precisión de la información son atributos que buscan propiciar el entendimiento, con el fin de que la complejidad o el exceso de datos no generen un efecto adverso (confusión). Esto no solo permite la comparabilidad de los productos y servicios, sino también la igualación de expectativas entre el vendedor y el comprador de un producto financiero, generando así confianza.

La transparencia no es sólo una forma de demostrar el compromiso con los principios, también provee beneficios sustanciales, como el fortalecimiento interno de los sistemas, favoreciendo la reputación y promoviendo una base de entendimiento común con los clientes.

Muchos países han manifestado su interés en la necesidad de fijar políticas de transparencia en la información que se brinda a los consumidores. Este principio no sólo se refiere a la información como tal, sino al hecho de que dicha información sea de fácil acceso.

Prácticas Regionales Seleccionadas

En **El Salvador**, la Superintendencia ha emitido reglas en materia de transparencia de información para los servicios financieros, buscando que los consumidores tomen buenas decisiones al momento de contratar un producto o servicio. En esta norma, el principio de transparencia se desarrolla de la siguiente manera:

Art. 4.- “Las entidades deberán cumplir con transparencia y oportunidad, la difusión de información sobre la aplicación y modificación de las tasas de interés, comisiones, recargos, cargos por cuenta de terceros y cualquier otro cargo asociado a las operaciones activas y pasivas que realicen, así como a los servicios que brinden.

Esta información deberá ser accesible al público y en formato que permita su fácil comprensión. La transparencia de información busca mejorar el acceso a la misma por parte de los usuarios con la finalidad de que estos puedan tomar decisiones con la debida información con respecto a las operaciones y servicios que desean contratar con las entidades”.

Fuente: http://www.ssf.gob.sv/images/stories/desc_normas_prud_bancos/npb4-46.pdf

III.2. EDUCACIÓN FINANCIERA

La educación financiera consiste en el conocimiento del sistema financiero en su totalidad: entidades que lo integran, beneficios y riesgos de los productos y servicios que se ofrecen, principios de finanzas personales y familiares, régimen de protección al consumidor y términos contractuales de las relaciones financieras.

La tutela de los derechos del consumidor dependerá de las decisiones financieras que tome el propio consumidor, de acuerdo con los contratos adquiridos con las instituciones financieras.

Por ello, el conocimiento del sistema y de los principios de finanzas personales y familiares son esenciales para mitigar las fallas de comprensión y conflictos con las entidades financieras.

Una educación financiera de calidad requiere la participación y coordinación de las autoridades gubernamentales, las instituciones educativas públicas y privadas, las entidades financieras y, en ciertos aspectos, las autoridades de regulación y supervisión para impulsar políticas públicas educativas que incentiven la educación financiera. La participación de todos estos organismos permitirá que se aporten preceptos importantes para el diseño de una estrategia coherente que permita enfocar la educación hacia los temas que interesan prioritariamente a los clientes.

La educación financiera debe ser una constante en todas las etapas de la relación del cliente con la entidad. Para ello es importante distinguir dos tipos de “cultura financiera” que pueden ser incentivados desde la regulación.

Cultura General:

La cultura general busca “alfabetizar” a la población en temas financieros básicos, como ser matemáticas financieras básicas, tasas de interés, generalidades sobre las entidades y los productos ofrecidos, aportándole al consumidor conocimientos elementales de la estructura práctica, financiera y

jurídica de los servicios financieros con el fin de permitirle aproximarse a una relación contractual más segura e informada.

Cultura Especializada:

La cultura especializada es impartida, en su mayoría, por las instituciones financieras, y consiste en informar a los clientes reales y potenciales sobre los productos específicos de sus portafolios.

Este tipo de educación orienta al consumidor en la elección de la entidad y el producto que requiere, así como del adecuado manejo del mismo cuando ya ha celebrado un contrato con la institución prestadora.

III.3. LIBERTAD DE ELECCIÓN

La libertad del consumidor para elegir los productos que mejor se adecúen a sus necesidades, favorece la competencia entre las instituciones financieras que ofertarán dichos productos para los diferentes nichos y segmentos de clientes.

Un régimen que tutele los derechos del consumidor debe contar con la información y herramientas necesarias para comparar servicios y productos financieros en cuanto sus características, costos, condiciones de servicio, manejo; así como elementos sobre el desempeño de las instituciones financieras. Por ejemplo, la publicación de la calificación de riesgo que obtienen dichas entidades por parte de las agencias calificadoras, la publicación de datos sobre las instituciones con el mayor número de quejas presentadas por los clientes y fallas en materia de seguridad transaccional, entre otros. Estos datos, al volverse obligatorios, fortalecerán la capacidad de elección del cliente.

La libertad de elección tiene como precondición la adecuada información al consumidor. Es conveniente que el consumidor, habiendo cumplido las condiciones contractuales correspondientes, cuente con la posibilidad de dar por terminado el contrato o de cambiar de producto, servicio o entidad financiera si así lo desea.

Prácticas Regionales Seleccionadas

En **México** existe información muy clara que le permite al consumidor, por ejemplo, en materia de costos, conocer muy bien sus opciones antes de elegir con quién va a contratar sus productos y servicios. Por ejemplo, en la página web de la CONDUSEF (Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras) existe un simulador de tarjetas de crédito que permite fácilmente comparar costos e intereses.

III.4. EQUILIBRIO CONTRACTUAL

La relación entre una entidad financiera y el consumidor debe tener un equilibrio que garantice el adecuado vínculo contractual para proteger al cliente frente a cláusulas abusivas que pongan a la entidad financiera en una posición de ventaja.

En la mayoría de países miembros de ASBA, las regulaciones intentan proteger al cliente frente a la imposición de cláusulas abusivas en la celebración de los contratos de adhesión. Colombia, México y Perú tienen regulación especial en esta materia. Los demás países, por regla general tratan el tema en normas generales de protección al consumidor de cualquier bien o servicio.

El equilibrio contractual se garantiza entre otras cosas mediante la revelación de información relevante que pueda afectar la relación contractual. Esta información debe brindarse al cliente de manera clara y sencilla al momento de la celebración del contrato y de forma permanente durante el desarrollo del mismo (esta información

incluye: tasas de interés, comisiones, tarifas a pagar, fechas de vencimiento, plazos o cualquier otra modificación).

En algunos países, dependiendo del tipo de contrato, se realiza un resumen del mismo para facilitar la lectura y comprensión del cliente. Así mismo, se encuentran casos en los que se resaltan con letra grande y de diferente color, las cláusulas que pueden generar controversia en algún momento, de acuerdo con la experiencia y los casos más frecuentes presentados en la entidad. Esta actividad no pretende quitar importancia al resto del contrato, sino clarificar dudas al respecto.

Los consumidores deben ser informados periódicamente y de manera pedagógica, sobre el desarrollo de la actividad contractual con la entidad financiera, antes, durante y al fin de su relación con la misma. Lo anterior se refiere principalmente a cualquier cambio en materia de tasas de interés, comisiones o tarifas a pagar, fechas de vencimiento, plazos o modificaciones a cualquier condición inicialmente pactada.

Prácticas regionales seleccionadas

La Superintendencia de Banca Seguros y AFP del **Perú** publica en su página web las cláusulas aprobadas según el tipo de contrato para cada banco. Mediante resoluciones, la Superintendencia aprueba las cláusulas generales de contratación aplicables a cada contrato. Esto permite al cliente tener tranquilidad sobre las condiciones, pues las mismas han sido previamente revisadas por el supervisor.

Fuente: http://www.sbs.gob.pe/ol/modulos/JER/JER_Interna.aspx?ARE=0&PFL=1&JER=980

III.5. CULTURA DE PROTECCIÓN, SERVICIO Y ATENCIÓN AL CLIENTE

La cultura de protección, servicio y atención al cliente alude a la necesidad de que las instituciones prestadoras de servicios incorporen en su cultura corporativa la adecuada atención y la protección al consumidor, como un valor principal.

Siendo el cliente el destinatario de la actividad de las entidades, resulta fundamental que éstas incorporen el respeto, buen trato y protección en sus políticas de gobierno y programas de formación de funcionarios, procurando su efectiva adopción en todos los niveles de la estructura corporativa.

En tal sentido, una institución que interioriza una cultura de protección y buen trato como principio comenzando por sus accionistas, directivos y alta gerencia, esparcirá estos valores al resto de la organización.

Este principio deberá orientar todas relaciones que se construyan con los clientes, dándoles reconocimiento y un trato que se traduzca en niveles adecuados de satisfacción. Una cultura efectiva de atención al cliente promoverá la competencia entre las instituciones, que se distinguirán por esta buena práctica.

III.6. NORMAS ESPECÍFICAS PARA LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Este principio reconoce que las relaciones de consumo relativas a la prestación de servicios financieros requieren un tratamiento normativo especial, dado que, por lo general, los contratos de productos y servicios financieros son más complejos que en otras relaciones de consumo. Por ello, es recomendable contar con un acervo de fácil acceso que permita la consulta de las normas, mientras se garantice la claridad y eficiencia de los sistemas de regulación.

Durante esta investigación, una observación recurrente fue la dispersión de información y normas, habiendo encontrado varias disposiciones de carácter general, de aplicación confusa y de difícil interpretación. En los países que presentan normas dispersas, se recomienda compilarlas en una única norma que regule lo relacionado con la protección al consumidor financiero.

Para asegurar la debida protección de los clientes financieros, lo primero es contar con normas unificadas, especiales, de fácil acceso y comprensión, que regulen temas específicos fundamentales en la relación del consumidor con la entidad financiera. La regulación de protección al consumidor debe estar basada en este principio, es decir considerando normas especiales y de aplicación exclusiva. Más adelante, se desarrollan los elementos fundamentales que, como mínimo, debería contener dicha regulación.

En varios países las normas son especiales y de aplicación exclusiva, además el consumidor puede consultarlas en un solo lugar, facilitando el acceso a las mismas y permitiéndole al cliente conocer toda la información que sea de su interés. Países como Canadá, Colombia y México cuentan con normas de este tipo en materia de protección al consumidor y pueden ser consultadas fácilmente en las siguientes páginas web:

País	Página Web
Canadá	http://www.fcac-acfc.gc.ca/eng/industry/Obligation/index-eng.asp
Colombia	www.superfinanciera.gov.co
México	http://www.condusef.gob.mx/index.php/quienes-somos/marco-juridico

III.7. RESPONSABILIDAD

La responsabilidad de la entidad financiera con el cliente es continua, ya sea en el manejo de la información de los servicios, la seguridad de la operación, la atención oportuna y eficiente de las quejas y reclamos. Por su lado, el consumidor comparte la responsabilidad de una buena relación con la entidad al conocer sus deberes y derechos, y sentir que debe cumplir con éstos.

Se recomienda analizar las consecuencias reputacionales generadas por las fallas en la debida atención y prestación del servicio, midiéndose a través de mecanismos efectivos de quejas y reclamos. Muchos países cuentan con estos sistemas, pero más allá de un dato estadístico, no se generan consecuencias ni se implementan mecanismos de mejoramiento.

IV. Marco Regulatorio para la Protección al Cliente Financiero

Esta sección identifica los factores esenciales con los que debe contar toda regulación de protección al consumidor financiero. La importancia de un cuerpo normativo adecuado radica en que éste garantice el establecimiento de requisitos necesarios para una adecuada relación entre la entidad y el consumidor financiero e incluya los contenidos fundamentales para su debida protección, así como el cumplimiento de todos los objetivos y principios comprendidos en la cadena de valor.

A continuación, se identifican los elementos fundamentales que debe desarrollar toda regulación en materia de protección al consumidor financiero:

IV.1. CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN

Los mejores sistemas de regulación son aquellos que están conformados por normas que han sido redactadas por reguladores expertos en temas financieros, de supervisión y de protección al consumidor financiero, con preceptos y principios que se aplican exclusivamente a ello. Esto se contrapone a los sistemas donde existen normas de carácter general que se aplican a todas las relaciones de consumo, pues en ellas claramente encontramos vacíos al intentar aplicarlas a relaciones con el sistema financiero, las cuales son muy especiales y complejas. El Anexo II presenta una descripción de los distintos tipos de marcos normativos de protección al consumidor observados en las Américas.

Si existen muchas normas sobre el tema, la mejor práctica es realizar una revisión, compilación y modificación de las normas con el fin de agruparlas bajo principios fundamentales y claros de protección al consumidor.

La divulgación de las normas es muy importante, y por ello en este capítulo no tratamos solamente temas relacionados con la regulación, sino también con su difusión.

Para este propósito se recomienda que los países desarrollen portales de internet adecuados, que contengan capítulos específicos con información relativa a la protección del consumidor, en los que el acceso se realice de manera sencilla, organizada y efectiva. Algunos ejemplos de portales de internet con buenas prácticas en materia de información son:

País	Portal de Internet
Canadá	www.fcac-acfc.gc.ca
Colombia	www.superfinanciera.gov.co
El Salvador	www.defensoria.gob.sv
España	www.bde.es
México	www.condusef.org.mx

Para la población sin acceso a medios electrónicos, se considera el diseño de folletos informativos con información básica y sencilla como una práctica primordial.

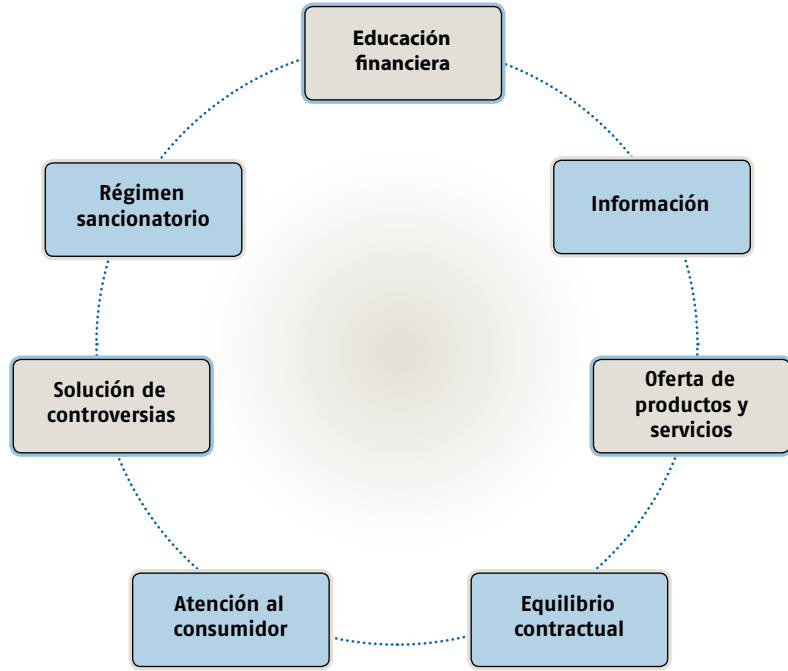
La regulación debe, como mínimo, contar con las siguientes características:

1. Tener un objeto específico.
2. Ser de aplicación exclusiva.
3. Estar compilada de acuerdo al tema y vigencia.
4. Ser de fácil acceso y comprensión.

En cuanto a sus contenidos, debe incluir temas relacionados con:

1. Educación financiera.
2. Reglas de información.
3. Oferta de productos y servicios.
4. Equilibrio contractual.
5. Atención al consumidor.
6. Solución de controversias.
7. Régimen sancionatorio especial, con causales de agravación por inobservancia del mismo.

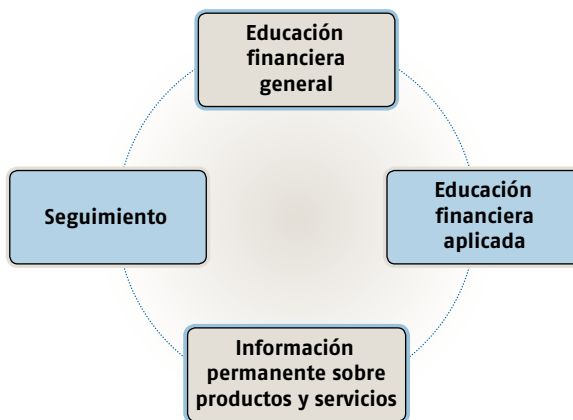
IV.2. CONTENIDOS PRINCIPALES DE LA REGULACIÓN PARA ASEGURAR ADECUADOS NIVELES DE PROTECCIÓN



Como se menciona anteriormente, la regulación debe desarrollarse dentro del marco de una ley especial de protección al consumidor financiero, de aplicación exclusiva y que garantice transparencia, equilibrio y confianza.

A continuación se desarrollan estos elementos fundamentales, citando algunas buenas prácticas, encontradas en el estudio de los países miembros de ASBA, simplemente como ejemplos que ilustran los puntos tratados:

a) EDUCACIÓN FINANCIERA



Educación financiera general

La educación financiera general busca alfabetizar al mayor porcentaje de población posible, en temas financieros y formación en conceptos básicos, a través de programas de educación financiera que le permitan al usuario tomar decisiones informadas y responsables.

La educación financiera es uno de los pilares de la protección al consumidor pues le brinda a éste herramientas para manejar adecuadamente su relación con la entidad financiera.

Las normas adecuadas de protección al consumidor podrían incluir políticas de Estado sobre educación básica financiera en colegios y universidades basadas en estrategias pedagógicas para la formación básica del consumidor, buscando culturizar a la mayor cantidad de la población sobre temas que le permitan tomar decisiones apropiadas en esta materia.

Educación financiera aplicada

La educación financiera aplicada está dirigida específicamente al consumidor financiero en el desarrollo de su relación con la entidad financiera, teniendo en cuenta el producto o servicio de su interés, a través de la implementación y desarrollo de programas de educación especializados. Cuando el consumidor financiero se encuentra debidamente capacitado, se logra que éste conozca sus derechos, entienda sus deberes, esté al tanto de las condiciones del servicio, el manejo del mismo y las condiciones contractuales a las que está sometido. Así mismo sabrá cómo presentar sus consultas y quejas, lo cual favorecerá el equilibrio de su relación con la entidad financiera, y a la vez le brindará herramientas de protección.

En cuanto a las formas de divulgación, podría reconocerse la necesidad de implementar recursos electrónicos y materiales físicos para la debida capacitación del cliente financiero de todos los niveles sociales, acorde a las capacidades y necesidades de cada persona. La difusión de esta información debe ser a través de los mismos canales y medios utilizados para la comercialización de los productos.

Información permanente de productos y servicios

La mejor práctica, sin duda, es establecer mecanismos de información permanente sobre productos básicos, como cuentas de ahorro, créditos, cuentas corrientes y tarjetas de crédito. Por ejemplo, se puede realizar la divulgación de las principales características de los productos, incluyendo las obligaciones que éstos generan para el consumidor financiero.

Los productos financieros son muy dinámicos, por esta razón es importante que los consumidores del sistema reciban información constante sobre los cambios y actualizaciones de los mismos, a través de medios adecuados, claros y sencillos.

La información fácil, didáctica y comprensible es una herramienta clave en la formación del consumidor ya que le permite sentirse familiarizado con los productos que utiliza, lo que hace más productiva su relación con el sistema financiero.

Resulta complicado encontrar con facilidad información sobre productos y servicios donde se describa cada producto en particular. La divulgación de esta información es muy importante, pues orienta al consumidor financiero acerca de los aspectos básicos de los servicios que necesita, permitiéndole tomar decisiones mejor informadas. En muchos países se brinda amplia información, pero de forma muy especializada y de difícil comprensión, lo cual entorpece el proceso de comunicación con el cliente.

En este aspecto el desafío es lograr un equilibrio adecuado, entre información breve y concreta, pero que a la vez permita una comprensión clara sobre los aspectos relevantes de la relación. La información altamente especializada, técnica o jurídicamente compleja, y en ciertos casos excesiva, termina generando confusiones y haciendo aún más vulnerable al cliente.

Seguimiento

Una vez implementados los programas de educación financiera, es muy importante realizar un seguimiento de los mismos, a través de herramientas que permitan es-

tablecer de manera frecuente, si la capacitación que se ha impartido a los consumidores efectivamente ha cumplido con los objetivos propuestos.

Con la finalidad de evaluar su impacto y efectuar ajustes que favorezcan el mejoramiento continuo, las herramientas de preguntas frecuentes en los portales de internet o en los puntos de contacto con los clientes, así como el contratar a terceros expertos que efectúen encuestas, puede ser de gran utilidad para realizar dichas mediciones. De la misma forma, una evaluación juiciosa de las consultas y quejas puede ser un insumo interesante para dicho seguimiento.

Para un adecuado equilibrio en las relaciones de consumo que se presentan entre las entidades financieras y los usuarios del sistema, es necesario generar la confianza de los consumidores en las instituciones. Uno de los mecanismos claves para lograr este objetivo es contar con reglas claras en materia de información. Si la regulación se ocupa de establecer estos lineamientos, con ello garantiza el eficiente desarrollo de este importante medio de comunicación entre las partes.

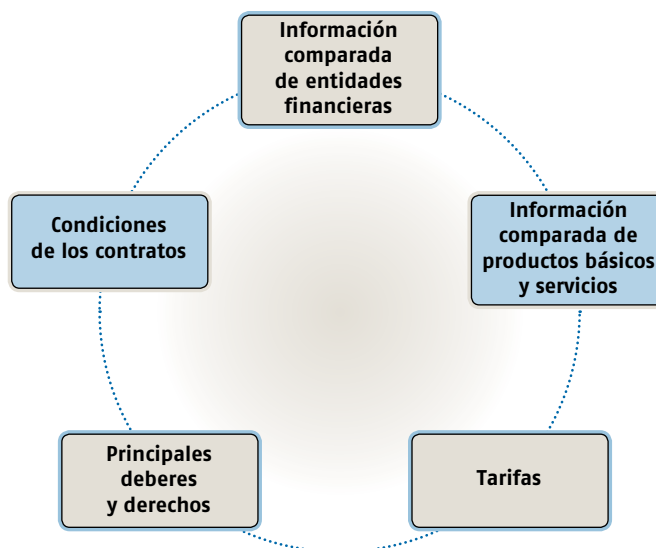
Los países miembros de ASBA han mostrado gran interés en el respeto de los derechos de los consumidores a través de la difusión y la transparencia de la información. Sin em-

Prácticas Regionales Seleccionadas

Un caso que ilustra muy bien este punto se encuentra en **México**, donde la CONDUSEF cuenta con sistemas de seguimiento a los programas de educación financiera establecidos. Por ejemplo, los funcionarios presentan entrevistas relacionadas con la educación financiera y realizan un informe sobre los programas educativos. Igualmente, en la página web, se presenta la medición de denuncias y la implementación de los programas educativos. Estos datos permiten a la agencia concluir cuáles han sido los avances desde la fecha de su creación y saber cuántos consumidores han sido beneficiados con estos programas educativos.

Fuente: <http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/folleto-avances/index.html>
Ver Anexo III para otros ejemplos de prácticas regionales.

b) REGLAS EN MATERIA DE INFORMACIÓN FINANCIERA



bargo, se observa que, en general, se ha permitido que cada entidad adopte las normas que considere más adecuadas para proteger a sus clientes. *Una práctica recomendable es reglamentar la difusión de información en beneficio del sistema de protección al consumidor.*

La información debe ser diseñada con mensajes breves, comprensibles y didácticos. *La regulación debería expresar la obligatoriedad de emitir, publicar y actualizar la información que se estime pertinente.* En la región se ha observado la existencia de muy buena información, pero desactualizada por su fecha de publicación.

A continuación, se citan algunos contenidos que deben tomar en consideración las normas especiales de protección al consumidor financiero:

Reglas sobre información comparada entre entidades financieras

Una excelente herramienta para que el consumidor o cliente financiero pueda escoger la entidad con la cual se siente más seguro y a la cual le tiene mayor confianza para iniciar una relación financiera, es contar con estadísticas de fácil acceso y comprensión sobre la situación de dichas entidades en el mercado. Por ejemplo, esta información puede cubrir el nivel de califi-

cación, seguridad, quejas y reclamos comparativamente con otras entidades de su misma naturaleza. La información presentada al cliente debe contener índices que faciliten la consulta, orienten sobre el contenido de la misma y le permitan utilizarla y manejarla adecuadamente.

Para asegurar la eficacia de las iniciativas de información comparada, se deben utilizar criterios y herramientas estandarizadas que propicien una comparación o contraste de las instituciones bajo los mismos criterios. De esta manera, los consumidores podrán apreciar las diferencias entre instituciones de una manera más eficaz.

La información comparativa entre entidades financieras puede abarcar varios aspectos como:

Estadísticas de quejas. El consumidor financiero tiene derecho a conocer de manera permanente, cuáles son las reclamaciones presentadas en las entidades financieras y los motivos de las mismas. Estas quejas se pueden presentar por categorías, de tal manera que el cliente pueda determinar fácilmente cuáles son las más frecuentes. Esta práctica permite también a las entidades financieras y a los supervisores, medir la eficacia de los procesos internos y el nivel de satisfacción de sus clientes.

Prácticas Regionales Seleccionadas

Colombia ha creado una sección dentro de la página web de la Superintendencia Financiera, para informar al público sobre las estadísticas de quejas y reclamos, señalando de manera general los motivos de las sanciones impuestas a las entidades durante un periodo de tiempo determinado.

Fuente: <http://www.superfinanciera.gov.co/>

Entidades más sancionadas. Este criterio busca orientar a los consumidores sobre las instituciones que más sanciones han recib-

do, especialmente asociados a los deberes de las entidades. Por ejemplo: quejas, información, transparencia, atención al cliente, etc.

Prácticas Regionales Seleccionadas

CONDUSEF en **México** informa a la opinión pública sobre las sanciones impuestas a las entidades por medio de comunicados. También diseña tablas que muestran los *rankings* de multas y sanciones.

Situación financiera de los bancos. Este criterio incluye indicadores fundamentales sobre la condición financiera de las instituciones que permitan al consumidor apreciar la condición de riesgo de la misma.

Prácticas Regionales Seleccionadas

El Salvador cuenta en la página web de la Superintendencia del Sistema Financiero con un boletín estadístico de bancos con los estados financieros, activos, préstamos y depósitos captados por entidad financiera de forma anual.

Fuente: http://www.ssf.gob.sv/descargas/boletines/b_jul-sep-2011/b_jul-sep-2011.htm#

La Superintendencia de Banca y Seguros de **Perú** emite, en su página web, boletines estadísticos del sistema financiero que permiten conocer los estados financieros de las entidades, el riesgo crediticio, de liquidez y de mercado, entre otros.

Fuente: <http://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=1>

Reglas de información comparada de productos básicos y servicios

La información sobre productos financieros básicos debe estar construida alrededor de las características básicas mínimas de los productos, para poder compararlos de manera sencilla y eficaz. Toda regulación de protección al consumidor debe ocuparse de este aspecto, dando las pautas necesarias para determinar cuáles son los productos básicos y sus características comparables.

El primer desafío consiste en clasificar los productos, de forma que sean efectiva-

mente comparables, dada la variedad del portafolio de servicios ofrecidos por las distintas instituciones. Para esto puede ser útil priorizar la comparación de los productos masivos en la operación activa y pasiva, así como aquellos que concentran un mayor número de inquietudes y reclamaciones en los consumidores.

Los factores a comparar deben concentrarse en las condiciones principales y los costos de los productos, éstos últimos expresados en criterios homogéneos (períodos, tasas efectivas, comisiones, penalidades, etc.).

Prácticas Regionales Seleccionadas

La superintendencia de Banca y Seguros de **Perú** informa de manera permanente, a través de su página web, a los consumidores del sistema financieros sobre las tasas de costo efectivo y costo de crédito por productos, como tarjetas de crédito y otros créditos.

Fuente: http://www.sbs.gob.pe/ol/modulos/JER/JER_Interna.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=152

En tarjetas de crédito, por ejemplo, realiza el comparativo por entidad y producto de las tasas de cobro máximas, mínimas, comisiones, portes y seguros, y demás datos que le permiten al consumidor tomar decisiones bien informadas.

Fuente: http://www.sbs.gob.pe/download/TipoTasa/files/0096_1.htm

Reglas sobre información comparada de tarifas

Una de las herramientas para garantizar la libertad de elección, al momento de acceder a un producto financiero, es la información sobre los costos que causan los

productos. Estos datos deben informar sobre los precios de mercado en cada entidad financiera, entre los que se encuentran el promedio de la tasa de interés y precios por la prestación de cada servicio, entre otros.

Prácticas Regionales Seleccionadas

La Superintendencia del sistema financiero de **El Salvador** publica en su página web, información comparada de tasas de interés, comisiones y recargos de forma didáctica y sencilla, lo cual beneficia al consumidor al momento de decidir.

Fuente: http://www.ssf.gob.sv/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=257

Por su parte, **Paraguay** cuenta con una buena práctica en materia de información sobre tarifas, que consiste en obligar a las entidades financieras a publicar las tasas y comisiones de los productos, de forma simple y fácil de comprender.

Fuente: Artículo 107 inciso A Ley 861 de 1996.

Chile también ha obligado a las entidades financieras a poner en conocimiento de los consumidores de crédito, las diferentes alternativas y costos basados en un producto básico común, conocido como "Crédito universal" el cual, deber ser ofrecido obligatoriamente a los consumidores.

Aunque se ha observado que en la región existen casos de países que regulan las tarifas de los productos financieros o mantienen un régimen de libertad controlada, es decir, que los costos no pueden superar ciertos límites, la libertad en la fijación de precios es primordial. Esto con el fin de promover una sana y vigorosa competencia entre las instituciones financieras.

Reglas sobre información acerca de los principales deberes y derechos del consumidor

La importancia de que el consumidor conozca sus deberes y derechos radica en que entienda que la responsabilidad, en el buen desarrollo de la relación con la entidad financiera, es de doble vía. Esto genera sin duda un ambiente de confianza, al tener las reglas claras desde el principio. Para que esta información sea efectiva, debe ser ágil, de fácil acceso y comprensible para los consumidores.

Prácticas Regionales Seleccionadas

En **Panamá**, la Ley Bancaria señala la obligación de las entidades financieras de informar a los consumidores cuáles son sus derechos y obligaciones.

Fuente: Artículo 193 de la Ley bancaria.

En **Canadá**, el portal de internet de la *Financial Consumer Agency Of Canada (FCAC)*, mantiene informado al consumidor financiero sobre las características principales de cada producto, y los deberes y derechos que cada uno de ellos genera.

Fuente: <http://www.fcac-acfc.gc.ca/eng/consumers/rights/index-eng.asp>

Es recomendable que la regulación contenga, en todos los casos, normas específicas sobre deberes y derechos de los consumidores y la divulgación de los mismos.

Reglas sobre la revelación de las condiciones principales de los contratos

Una relación contractual equilibrada está basada en revelar las condiciones

contractuales de manera clara, sencilla y comprensible. Esto debe desarrollarse a través del diseño de contratos simples que resalten aquellas cláusulas que impliquen posibilidades de modificación de condiciones iniciales de los contratos en cuanto a tarifas, costos, normas de uso del producto, etc.

Prácticas Regionales Seleccionadas

Las entidades financieras en **Perú** brindan información a sus clientes de forma simplificada sobre las características del producto que adquieren, las obligaciones que contraen las partes y los derechos de cada uno de los contratantes. Estas entidades deben dar el contenido de los contratos de adhesión de forma didáctica y simplificada.

Fuente: Artículo 193 de la Ley bancaria.

Igualmente, **Canadá** requiere divulgar la información sobre cláusulas de modificación unilateral de los contratos de adhesión en materia de tarifas; cuando exista un incremento, éste deberá ser informado al consumidor con 30 días hábiles de anticipación. Si la notificación se realiza por medios electrónicos, debe mediar autorización previa para ello por parte del consumidor.

Fuente: <http://www.fcac-acfc.gc.ca/eng/consumers/rights/banking/index-eng.asp>

En **El Salvador**, el régimen específico de información al consumidor financiero se encuentra regulado en las normas para el sistema de tarjetas de crédito; dicha disposición señala que en la adquisición de estos productos "las entidades financieras deben informar al usuario sus derechos y obligaciones... deben explicar con claridad a sus tarjetahabientes las responsabilidades que éstos adquieren en el uso de la tarjeta de crédito, lo cual deberá quedar debidamente documentado desde el momento en que el tarjetahabiente recibe la tarjeta".

Fuente: Artículo 18 de la Ley de tarjetas de crédito.

La regulación debe ocuparse de estos aspectos para garantizar que los consumidores reciban información adecuada y adaptada, según el tipo de producto, las condiciones y capacidades del consumidor al cual están dirigidos.

c) EQUILIBRIO CONTRACTUAL Y NORMAS DE SOBRE CLÁUSULAS Y PRÁCTICAS

Por lo general, se considera que la posición de los bancos es mucho más fuerte y dominante que la del consumidor finan-

ciario. Para lograr la confianza entre las partes, es fundamental lograr un equilibrio en la relación contractual, donde ambos se sientan tranquilos y seguros respecto del otro y se garantice el respeto por los derechos y la transparencia en el manejo de la información. Para ello es recomendable que *la regulación establezca un régimen de protección especial frente a la imposición de cláusulas abusivas en los contratos del sector financiero*. Este es uno de los elementos más importantes a la hora de generar confianza.

En este sentido, una buena práctica es que en el caso de que se incluyan en los contratos cláusulas abusivas, éstas se tomen como no escritas. Esto hace más eficiente el proceso de contratación.

La autoridad de supervisión debe tener facultades claras para velar por el cumplimiento de las normas que prohíben cláusulas abusivas y participar activamente en la aprobación o prohibición de las mismas.

Prácticas Regionales Seleccionadas

En **Panamá** se prohíbe incluir cláusulas abusivas en la Ley de Bancos. La legislación indica que las cláusulas abusivas son nulas. En los contratos bancarios de adhesión se consideran inválidas las estipulaciones que impliquen renuncia o disminución de un derecho previamente reconocido.

En **México** la prohibición de estipular cláusulas abusivas es más general. La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros señala que la CONDUSEF tiene competencia para verificar que en los contratos de adhesión no haya estipulaciones confusas o que no permitan a los usuarios conocer las obligaciones que contraen. Asimismo, señala que los contratos de adhesión deben contener los siguientes elementos: objeto del contrato, sujetos contratantes, comisiones o tasa de interés, vigencia y condiciones de terminación o modificación y los servicios de atención al usuario.

Fuente: Artículo 5, Disposición Única de la CONDUSEF.

En **Estados Unidos**, las entidades financieras pueden cambiar libremente las condiciones de prestación de un servicio, siempre y cuando informen al consumidor financiero sobre dicha modificación en un plazo no inferior a 30 días, dejando en libertad al consumidor de continuar con el contrato o no.

La *Truth in Lending Act (TILA)* protege al consumidor de las prácticas abusivas en las facturas de crédito y tarjetas de crédito, y la *Fair Debt Collection Practices Act* en las prácticas abusivas de cobro de deudas.

d) NORMAS DE ATENCIÓN AL CONSUMIDOR

Una adecuada regulación de protección al consumidor financiero debe incluir normas de atención al cliente. La debida atención al cliente supone una actitud de adecuada prestación del servicio e implica disponer los recursos humanos y técnicos necesarios para que el cliente reciba los servicios en las condiciones ofrecidas por la institución.

Lo anterior puede lograrse a través de una adecuada capacitación del personal en materia de atención telefónica, atención presencial, manejo de quejas y reclamos, y toda la orientación que deben brindar a los clientes de manera sencilla y comprensible. Para proveer una adecuada atención a los clientes financieros, es necesario que los funcionarios conozcan muy bien los productos y servicios, las normas de protección al consumidor y de transparencia.

Prácticas Regionales Seleccionadas

Brasil ha establecido normas generales sobre el servicio de atención al cliente vía telefónica, procurando que el consumidor reciba un mejor servicio sin tener que asistir a la entidad financiera para que resuelvan su consulta o reclamo.

Fuente: Resolución No. 3849 de 2010.

Bolivia también ha regulado este rubro a través del establecimiento de lineamientos para la debida atención a los consumidores financieros. Por ejemplo, la norma establece que las entidades financieras deben contar con ambientes cómodos, información visible y adecuada, y atención personalizada a clientes con discapacidades. Con la adopción de este reglamento se han aplicado buenas prácticas para la debida recepción de consultas del consumidor. Adicionalmente, se ha implementado una línea gratuita de atención de quejas y reclamos. Las entidades financieras no sólo deben atender las consultas de los consumidores, sino también deben realizar un seguimiento al grado de satisfacción de la propuesta de solución que se ofrece al reclamante.

Fuente: Reglamento para la Atención del Cliente y Usuario.

En **Chile**, las entidades financieras deben contar con políticas explícitas y conocidas de compromisos y compensaciones efectivas dentro de su proceso de atención a los consumidores financieros. Además, la Circular N° 3.054 del 4 de mayo de 2000 y Carta de la Gerencia de 6 de agosto de 2002 de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, consagran que las instituciones bancarias deben contar con un centro especializado para atender consultas y reclamos, y responder de forma satisfactoria las solicitudes de sus clientes.

e) SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

La regulación sobre solución de controversias es fundamental para el buen desarrollo de las relaciones entre las entidades financieras y sus clientes. Un consumidor que cuente con una regulación clara sobre el manejo de las controversias, seguramente se sentirá más tranquilo, confiado y satisfecho.

Las normas que se ocupan de estos aspectos, en algunos casos, otorgan a los supervisores facultades claras de resolución de conflictos, especialmente en pequeñas

causas, buscando que cuando se presente una reclamación pueda repararse rápidamente el daño causado.

Los países miembros de ASBA, por regla general, cuentan con regulación de manejo de quejas y reclamos, y en algunos casos de manera general o especial de solución de controversias. Existe una amplia diversidad de prácticas en esta materia, dependiendo de las funciones y facultades de las entidades de protección al cliente financiero.

A continuación, citamos algunos ejemplos que representan las distintas prácticas en la región:

Prácticas Regionales Seleccionadas

En **Canadá** cuando existan controversias entre las entidades financieras y consumidores se puede acudir al *Senior* o *Internal Ombudsman* del banco, que dará respuesta a la reclamación de las partes. Los clientes también pueden acudir a un tercero neutral o mediador independiente, pero sus decisiones no son vinculantes. La *Financial Consumer Agency of Canada* (FCAC) no tiene facultades para resolver controversias, solo impone sanciones a las entidades financieras. Otra opción es que las partes acudan a los jueces.

En el caso de **México**, el consumidor puede acudir a la Comisión Nacional para la Defensa de Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) que tiene facultades de promover arreglos conciliatorios o de actuar como árbitro con decisiones vinculantes. Si las partes acuden a un litigio, el consumidor puede solicitar asesoría legal gratuita a la CONDUSEF para llevar la disputa en los estrados judiciales.

Perú resuelve controversias en temas contractuales a través del Instituto Nacional para la Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Las partes también pueden acudir al Defensor del Cliente Financiero, el cual tiene facultades para resolver cuestiones que surjan entre las partes, siendo sus decisiones vinculantes. La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) no cuenta con la facultad para el arreglo de controversias, únicamente sanciona a las entidades financieras. Asimismo, las partes pueden acudir a la justicia ordinaria.

En **Colombia**, se puede acudir al Defensor del Consumidor Financiero que ejerce funciones de mediador y conciliador. De acuerdo con la nueva Ley 1480 de 2011, las partes pueden dirigirse a la Superintendencia Financiera de Colombia para solucionar controversias "entre los consumidores financieros y entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera". Igualmente, el consumidor puede acudir al poder judicial para la solución de sus controversias.

Ver Anexo III para otros ejemplos de prácticas regionales.

f) RÉGIMEN SANCIONATORIO Y CAUSALES DE AGRAVACIÓN

Una regulación adecuada en materia de protección al consumidor financiero, debe contar con un régimen sancionatorio especial que contenga causales de agravación sancionatorio por inobservancia de las entidades a las

normas vigentes. Este elemento es, sin duda, una herramienta de gran valor en el cumplimiento de las labores de supervisión, ya que facilita el control que se ejerce sobre las entidades financieras frente al desempeño de sus funciones, especialmente en la protección del cliente financiero.

Prácticas Regionales Seleccionadas

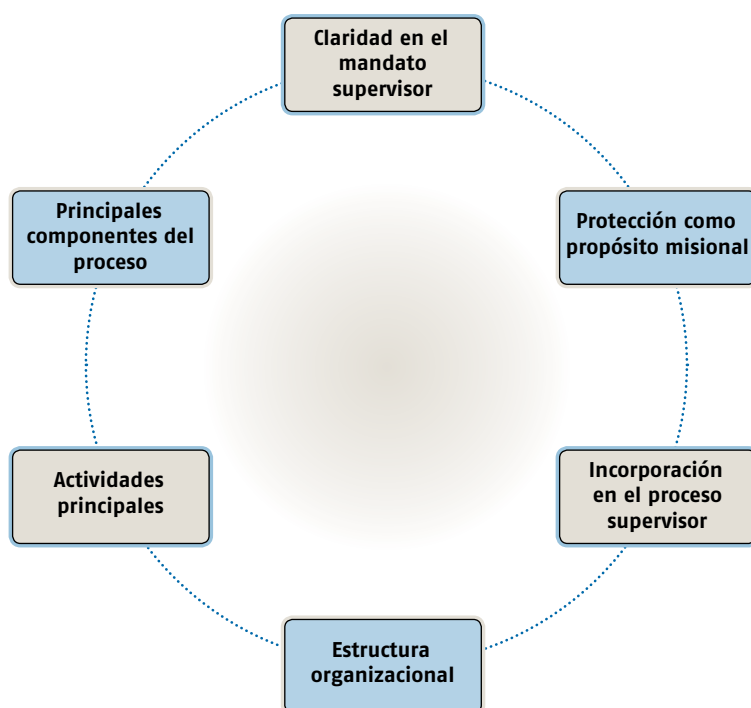
En **Colombia**, el órgano competente para sancionar a las entidades financieras es la Superintendencia Financiera de Colombia. Para imponer penalizaciones, debe analizarse de conformidad con los principios de tipicidad, proporcionalidad y dimensión del daño causado con la conducta. Las sanciones pueden ser de carácter pecuniario, carácter institucional o personal o llamados de atención.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, establece que las “multas pecuniarias previstas podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento que las originó.” Los criterios para graduar las sanciones también son establecidos por dicha norma, siendo algunos ejemplos los siguientes:

- El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros.
- El daño que puede causar la comisión de la infracción.
- La reincidencia en la comisión de la infracción.
- La resistencia u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión de la Superintendencia Bancaria.
- La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción, o cuando se utiliza una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos.
- El grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
- La renuencia o desacato a cumplir con las órdenes impartidas por la Superintendencia Bancaria.

Fuente: Ley 1328 de 2009, Título I que modifica al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF).
Ver Anexo III para otros ejemplos de prácticas regionales.

V. Sistemas y Prácticas de Supervisión



El modelo de supervisión depende, naturalmente, de los factores que condicionan el alcance de las facultades y responsabilidades de la autoridad de supervisión en la materia. La estructura del arreglo institucional, la existencia de otras autoridades competentes, la estrategia y las políticas públicas sobre la materia determinan el rol del supervisor en este ámbito.

A continuación se detallan aspectos relevantes del supervisor:

V.1. CLARIDAD EN EL MANDATO

Uno de los aspectos que más puede afectar el cumplimiento del rol del supervisor, en materia de protección al consumidor, es la ausencia de un mandato claro y expreso sobre los objetivos que comprende su misión. En este sentido, el traslape de funcio-

nes con otras autoridades o la ambigüedad en la descripción de los propósitos misionales debe ser evitada mediante declaraciones expresas de lo que se espera del supervisor:

- Protección preventiva mediante la revisión de algunos aspectos de riesgos y estructura operativa que inciden en la correcta atención y prestación de servicios.
- Atención de quejas y reclamos.
- Solución de controversias.
- Definición de estándares de suministro de información.
- Evaluación y registro de los contratos más comunes.
- Difusión de información comparada.
- Difusión de información relacionada con el desempeño de las instituciones en protección al consumidor.

Las anteriores son algunas de las principales facultades que podrían ser previstas en la regulación como parte del mandato asignado a la autoridad de supervisión en materia de protección al consumidor.

V.2. PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR COMO MISIÓN

La responsabilidad de la autoridad de supervisión tiene como objetivo proteger la estabilidad financiera. Aunque no tenga como mandato la atención de quejas y reclamos, debe supervisar las condiciones de gobernabilidad, robustez operativa y gestión de riesgos que inciden de manera directa en la relación con los consumidores de sus servicios.

Sin importar el arreglo institucional adoptado, la agencia de supervisión debe atender los temas en materia de protección al consumidor de manera directa o indirecta, incluso en coordinación con otras autoridades.

Para el supervisor, la inadecuada prestación de servicios puede generar un daño a su reputación, comprometiendo la credibilidad de la entidad y generando inconvenientes incluso estructurales de carácter financiero.

V.3. INCORPORACIÓN EN EL PROCESO SUPERVISOR

El proceso supervisor debe contemplar los objetivos de la autoridad supervisora, entre los que destaca el cumplimiento de las normas y el establecimiento de un sistema solvente y bien administrado, así como una adecuada atención al consumidor de servicios financieros.

Considerando el mandato conferido, la autoridad supervisora diseñará una estrategia que le permita lograr los propósitos de protección al consumidor, ya sean normativos o de carácter supervisor. La protección al consumidor debe ser contemplada en las actividades programadas en toda la estrategia y planes de supervisión.

El proceso de supervisión debe cumplir con los siguientes criterios:

- Determinar los objetivos de vigilar la protección al consumidor.
- Definir los tipos de actuaciones de supervisión in-situ y extra-situ, estableciendo los aspectos que involucra cada etapa, los elementos que examinará y los resultados esperados de la evaluación.
- Definir las responsabilidades de la estructura organizacional en el proceso supervisor.
- Establecer los recursos informativos, tecnológicos, metodológicos y de análisis necesarios para el desarrollo de la labor de supervisión.
- Concentrar las actividades y recursos de control en los productos y entidades que concentran el mayor número de reclamos de los consumidores.
- Establecer acciones de carácter preventivo y correctivo.

La estrategia de supervisión de protección al consumidor debe considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Generar conciencia en el equipo supervisor sobre la gran responsabilidad que conlleva este trabajo, especialmente en el grupo directivo, para comprometerlos con su labor de protección.
- La asignación de recursos humanos competentes para las responsabilidades de la agencia en materia de protección, incluyendo capacitación para desarrollar las habilidades necesarias para realizar las labores de revisión técnica y adecuada atención al consumidor.
- El diseño y desarrollo de herramientas tecnológicas y metodológicas que faciliten la labor de supervisión.
- Evaluar constantemente que los resultados obtenidos estén cumpliendo con los objetivos y metas planteadas en materia de protección.

V.4. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

El proceso de supervisión debe contar con una estructura organizacional adecuada para cumplir con sus funciones.

A continuación se presentan algunos modelos de estructura organizacional observados:

- Áreas de supervisión con responsabilidades transversales que incluyan la evaluación de componentes de riesgo y procesos que tengan incidencia en las prácticas de atención y protección al consumidor.
- Equipos especializados en la evaluación de aspectos de protección al consumidor en las entidades supervisadas.
- Departamentos de atención al consumidor (quejas y reclamos) en la agencia de supervisión. Estos departamentos usualmente también procesan información estadística de reclamaciones.
- Áreas de revisión de algunos reglamentos y contratos.
- Responsables que establezcan programas y métricas de protección al consumidor y educación financiera.

Sin importar la estructura organizacional adoptada, las agencias de supervisión deben incluir las siguientes prácticas:

- Definir el área responsable de sancionar a las entidades supervisadas por el incumplimiento de normas en la materia.
- Precisar el departamento que tendrá a su cargo la evaluación de los componentes que inciden en la protección al consumidor. Se sugiere que los equipos generales de revisión, especialmente aquellos que tienen responsabilidades asociadas a ciertos riesgos o procesos altamente sensibles a la prestación de servicios (como ser riesgo operativo, temas legales, etc.), incluyan en su evaluación cómo estos riesgos afectan el desempeño de la entidad con sus clientes. Con el objetivo de construir una adecuada visión de la institución, debe evitarse prácticas que desconecten la supervisión de temas técnicos y estructurales, de aquellos relacionados con las áreas de atención al usuario.
- En caso de existir separadamente dentro de la autoridad supervisora, se recomienda conectar las áreas que tienen contacto directo con la entidad supervisada con aquellas que monitoreen el desempeño de ésta con los consumidores, de forma que los datos alimenten de forma efectiva el proceso supervisor.

Sin perjuicio de la amplia gama de estructuras supervisoras posibles, se debe considerar que si bien el supervisor financiero se ve involucrado en distintas actividades de protección al consumidor, es evidente que algunos roles pueden plantear conflictos de interés (como los relativos a la solución de controversias).

V.5. PRINCIPALES ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN

a) Supervisión extra-situ

Las actividades extra-situ en la supervisión de los marcos de protección al consumidor, involucran verificar:

- La autorización previa de productos, contratos o normas, si la reglamentación lo exige.
- Análisis estadístico de quejas y reclamos para identificar las causas de debilidades estructurales, el tipo de producto, e incluso la concentración geográfica de las reclamaciones.
- Informes presentados a las distintas autoridades supervisoras. Por ejemplo, los informes de auditoría interna y externa de entidades supervisoras, los presentados por la defensoría o instituciones similares y aquellos realizados por consultores especializados.
- Seguimiento al cumplimiento de órdenes emitidas por la autoridad supervisora.
- Información que pueda revelar problemas con los consumidores. Por ejemplo, la información relativa a juicios entablados contra la entidad.
- Códigos y manuales de atención al cliente, así como buenas prácticas.
- Publicidad y esquemas de incentivos.
- Programas de divulgación y de educación financiera.

b) Supervisión in-situ

El análisis extra-situ evidencia las entidades y/o sectores que concentran las mayores sensibilidades en temas relativos a la protección. Se realizarán visitas generales o

particulares (específicamente orientadas a revisar el componente), aplicando la metodología de supervisión in-situ.

V.6. PRINCIPALES COMPONENTES DEL PROCESO SUPERVISOR

a) Enfoque

Supervisión especializada bajo una metodología que evalúa y califica los distintos elementos de la estructura de gestión y prácticas de gobierno de la entidad que puedan tener incidencia en la protección al consumidor, con énfasis en la evaluación del cumplimiento de la normatividad.

b) Alcance

La supervisión debe cubrir tanto las áreas de atención al consumidor, como elementos de gobierno, gestión de riesgos, órganos internos y externos de control, y relaciones con el supervisor.

c) Efectos

La aplicación del proceso supervisor en el componente de protección al consumidor debe generar un reporte sobre el perfil de la entidad en la materia, que contenga:

- Recomendaciones.
- Instrucciones o acciones correctivas.
- Estimar la eventual iniciación de procesos sancionatorios.

d) Algunos Componentes de la Metodología

Gobierno corporativo

- Evaluación del compromiso de la organización (en todos los niveles) con la implementación de los principales aspectos relativos a la protección.
- Políticas de protección y monitoreo al desempeño de la entidad en las materias desarrolladas por la Junta o Consejo Directivo.
- Asignación adecuada de recursos.

- Incentivos corporativos para fomentar la cultura de protección y atención al cliente de la entidad.
- Evaluación de la Junta Directiva de quejas, reclamos y acciones adoptadas.
- Seguimiento de la Junta Directiva a los requerimientos relevantes del supervisor en la materia.
- Evaluación de informes de la auditoría y órganos como la defensoría.

Riesgos

- Evaluación del impacto de la gestión de algunos riesgos en la prestación de los servicios.
- Énfasis en los riesgos operativo y de crédito (infraestructura para la prestación/liquidación de créditos).
- Evaluación de los productos más sensibles.

Desempeño de los órganos de control

- Actividades de los órganos de control (internos y externos) sobre los aspectos de protección.
- Requerimientos formulados por el supervisor.
- Seguimiento a la atención que se le da a las órdenes o recomendaciones.

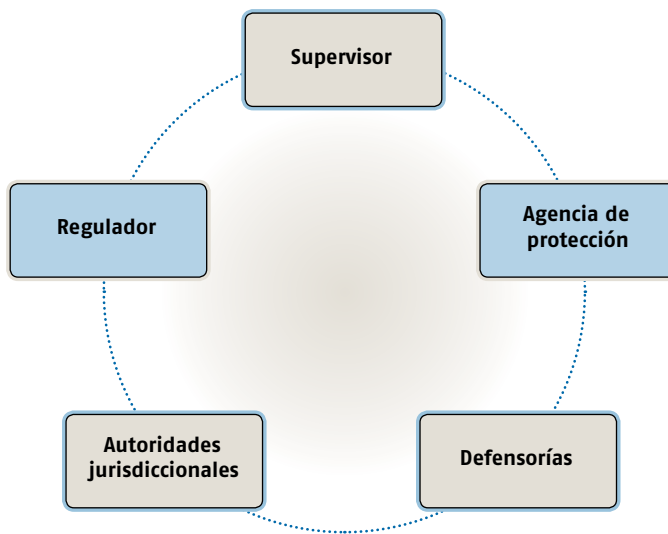
Áreas de atención y defensoría

- Evaluación de la calidad de los pronunciamientos hacia los consumidores.
- Evaluación de las condiciones y desempeño de las áreas de atención (recursos, indicadores).
- Consultas, quejas y otros indicadores empleados para el mejoramiento continuo.
- Existencia de encuestas o mecanismos de medición de la satisfacción y la calidad del servicio.
- Defensoría: Evaluación de la calidad del órgano, independencia, recursos asignados y calidad de la gestión.

Divulgación

Resulta altamente recomendable la divulgación periódica de los resultados del desempeño de la entidad en materia de protección y la difusión de las medidas sancionatorias adoptadas.

VI. Arreglo Institucional para la Protección al Consumidor Financiero



El arreglo institucional de las agencias (distribución orgánica y funcional) determina las responsabilidades y atribuciones legales frente a la protección del cliente financiero. La tradición jurídica de cada país condiciona de manera importante el entendimiento de los roles que deben tener las instituciones.

En algunos países, los supervisores asumen funciones en materia de atención de quejas y reclamos; mientras en otros, sólo vigilan el sistema financiero, restringiendo su acción únicamente a velar por la condición de las entidades reguladas.

El arreglo institucional en materia de protección al cliente financiero comprende la participación de los siguientes actores:

- Regulador
- Supervisor
- Agencia especializada de protección al consumidor
- Órganos de protección al consumidor (defensorías)
- Autoridades jurisdiccionales (sistema legal)

El análisis de las mejores prácticas considera distintos criterios que brindan una variedad de puntos de vista, por ejemplo:

- Regulador especializado en temas de protección al cliente financiero versus un regulador general.
- Funciones del supervisor financiero en la protección al consumidor:
 - ~ Supervisor financiero con funciones relacionadas con la protección al cliente financiero versus un supervisor genérico de relaciones de consumo en general.
 - ~ Supervisor financiero con la facultad de atender quejas y reclamos versus un supervisor sin dichas funciones.
 - ~ Supervisor con facultades de solución de controversias versus un supervisor sin facultades de solución de controversias.
- Agencia especializada (distinta al supervisor) con facultades de protección al cliente financiero versus una agencia genérica de protección.

- Autoridad jurisdiccional especializada en controversias financieras versus autoridad con competencias genéricas.
- Órgano especializado en solución de controversias, no público, endógeno en las entidades financieras versus un órgano especializado en solución de controversias, no público, exógeno a la estructura de las entidades financieras.

Sin perjuicio del análisis que se puede hacer sobre algunas de las variables del arreglo institucional, se estiman necesarias las siguientes condiciones:

- Claridad en el mandato de cada agencia frente al objetivo de protección al consumidor.
- Definición clara de competencias entre las autoridades o agencias.
- La asignación de las funciones de protección no debe comprometer la misión de la agencia.

A continuación, se analizan algunas de las variables de arreglo institucional antes mencionadas:

VI.1. ESPECIALIZACIÓN DEL REGULADOR

El contar con un régimen de protección especializado determina la dinámica en materia de protección al consumidor financiero. Si bien las normas generales de protección al consumidor comprenden reglas sobre información, protección contractual y garantías, estas normas se basan en un enfoque de principios y mandatos transversales que no distinguen las sensibilidades y características particulares de los servicios financieros.

Esta característica obliga a que **el régimen de protección al consumidor contemple reglas especiales aplicables a los servicios financieros**. Sólo un regulador experto puede diseñar un esquema correctivo y preventivo, dado que conoce los productos, características, condiciones de uso y aspectos que causan más inconformidades.

Un régimen especializado puede adoptar distintos arreglos institucionales. Por ejemplo, un regulador financiero puede

ocuparse de aspectos de protección; alternativamente, un regulador en temas de protección puede contar con el apoyo de expertos en productos financieros. Sin importar el arreglo institucional, el régimen debe contar con una autoridad especializada que intervenga en el proceso normativo.

VI.2. FUNCIONES DEL SUPERVISOR FINANCIERO EN LA PROTECCIÓN AL CLIENTE

Las funciones del supervisor financiero en la protección al cliente es uno de los temas del arreglo institucional más discutido. Los países que han asignado a su supervisor financiero funciones de protección al consumidor, conciben dicha función no sólo como una actividad que propicia la estabilidad general del sistema financiero e individual de las instituciones, sino como un postulado esencial en la defensa del equilibrio contractual, la prestación adecuada de servicios mediante la administración de riesgos (en especial el operativo), la transparencia, el suministro de información y en ciertos casos, la atención de reclamos individuales.

En otros países, el arreglo institucional busca aislar al supervisor de las exigentes tareas que puede implicar la protección al consumidor, especialmente aquellas asociadas a la atención de reclamos. Este enfoque privilegia la orientación de los recursos de supervisión a la estabilidad sistémica y el adecuado desempeño de las entidades, sin descartar la supervisión de algunos elementos que tienen impacto en la correcta prestación de servicios financieros, evitando temas como la protección contractual, la revisión de quejas individuales, etc.

Ambos modelos tienen opiniones a favor y en contra. En el primer caso, el supervisor financiero tiene el conocimiento especializado y la capacidad para entender la prestación de estos servicios, ya que su contacto permanente con la industria y con las inquietudes de los consumidores le permite adoptar desde sus funciones los correctivos necesarios cuando observe tendencias que revelen fallas en la gestión o en la infraestructura de las instituciones. Bajo este enfoque, el desempeño en la atención al cliente

se vuelve un insumo fundamental en la estrategia supervisora, de forma que determina, en adición a los aspectos prudenciales, acciones dirigidas a lograr soluciones de mejora.

No obstante, cuando este esquema requiere que el supervisor también tenga la responsabilidad de atender quejas y reclamos, es evidente que se deben destinar cuantiosos recursos humanos y técnicos para el cumplimiento de dicha función. Bajo este modelo, lo importante es no comprometer el rol fundamental del supervisor que es el de velar por la adecuada administración de los riesgos de las entidades y la estabilidad sistémica.

Cuando las tareas de protección al consumidor financiero se concentran en otra autoridad, se libera al supervisor de una labor exigente, propiciando el enfoque en sus funciones prudenciales. Bajo este esquema, una agencia especializada en protección al consumidor desarrollará estrategias orientadas a la protección del cliente, incluidos los servicios financieros.

Este último arreglo institucional, permite al supervisor cumplir con sus responsabilidades y destinar recursos a cumplir esta labor. Sin embargo, también puede “desconectar” aspectos de gestión de la entidad, administración de riesgos y solidez estructural de la prestación de servicios financieros. De la misma forma, el consumidor puede estar expuesto al poco conocimiento que tenga la agencia de protección genérica sobre los aspectos especiales de los servicios financieros, cambios regulatorios y formas de prestación de servicios.

Lo importante de estos esquemas es que, en el primer caso, se evite que el supervisor incurra en el incumplimiento de sus responsabilidades frente a la estabilidad sistémica para cumplir con actividades de protección. Mientras en el segundo caso, se debe evitar que se desprenda de manera absoluta las tareas de protección de aquellas de supervisión, considerando que algunos aspectos de supervisión inciden de manera determinante en las condiciones de prestación de servicios.

Por lo tanto, no se debe descartar la pertinencia de una agencia especializada en labores de protección al consumidor finan-

ciario. Dicha agencia estará concentrada en aspectos relativos a la calidad de la información, los estándares de transparencia, el equilibrio contractual, así como la atención de quejas y reclamos. Si bien este organismo puede ser distinto a la autoridad de supervisión, debe tener contacto permanente con el supervisor para que genere insumos y prácticas que mejoren los estándares de protección.

VI.3. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Las instituciones financieras, en principio, están obligadas a resolver adecuadamente las inquietudes y reclamaciones de sus clientes. Si la atención no es oportuna y adecuada, los consumidores pueden formular una queja ante la autoridad de supervisión o ante el órgano competente. En última instancia, el consumidor puede acudir a las autoridades judiciales o a un órgano con facultades de resolución para obtener una solución definitiva a una controversia.

Las controversias presentadas por los consumidores pueden caracterizarse en dos grandes grupos. Un grupo aglomera aquellas referidas a la atención recibida y la calidad de la información. El otro incluye controversias que buscan el reconocimiento expreso de un derecho, es decir, la solución definitiva a una controversia contractual.

Algunos países de la región han facultado a sus autoridades supervisoras para resolver con carácter definitivo algunos casos, con el poder de pronunciarse sobre el cumplimiento de contratos y, eventualmente, disponiendo del reconocimiento de derechos económicos. Este enfoque debe ser detenidamente evaluado, considerando el impacto que puede tener en los objetivos de la agencia supervisora, el equilibrio en la estructura del Estado y la generación de conflictos de interés en el ejercicio de las facultades tradicionales de supervisión, afectando la neutralidad de la agencia supervisora.

Si bien este enfoque pretende que los consumidores financieros cuenten con una instancia técnica experta en la materia que emita ágilmente una decisión sobre determinado conflicto, también presenta las siguientes inquietudes:

- La posible existencia de conflicto de intereses en la acción del supervisor. ¿Es el supervisor realmente autónomo e independiente para resolver la controversia?
- La función de resolver controversias impacta significativamente en los objetivos institucionales, en especial, en los asociados a la preservación de la estabilidad sistémica.

En gran parte de la región, la autoridad de supervisión no posee la facultad de resolver controversias, es decir, no puede pronunciarse con carácter definitivo sobre controversias entre las entidades financieras y sus clientes. En Colombia, por ejemplo, la Superintendencia tiene el mandato jurisdiccional para resolver algunas causas.

En este contexto, la ausencia de un aparato judicial que responda con procedimientos expeditos a la solución de controversias entre clientes y entidades financieras, puede subsanarse con mecanismos alternativos de solución de disputas o una autoridad especializada en protección que pueda resolver con agilidad y conocimiento técnico los casos.

La solución de controversias con los consumidores financieros, sin importar que el órgano sea privado o público, debe caracterizarse por:

- **Independencia:** quien emita fallos relativos a diferencias entre entidades financieras y consumidores debe ser objetivo e independiente de la influencia de las partes, en especial de las instituciones financieras.
- **Capacidad técnica:** es necesario contar con órganos expertos con el conocimiento necesario para pronunciarse sobre aspectos jurídicos y operativos asociados a las transacciones financieras.
- **Aplicación de procedimientos expe-**

ditos: los productos financieros buscan satisfacer las necesidades básicas de los individuos y sus familias; para ello, la solución puede darse por procedimientos abreviados que resuelvan de forma expedita y eficaz la controversia.

- **Acceso:** los procedimientos de resolución de controversias no deben tener costo, o el mismo no debe impedir al consumidor acceder a estos.
- **Pronunciamientos claros y referidos puntualmente a la controversia suscitada:** los fallos deben aludir concretamente a la cuestión que provocó la diferencia. En tal sentido, deben conceder o negar un derecho y ser efectivamente ejecutables.

VI.4. EL ROL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

En el arreglo institucional, las entidades financieras al ser prestadoras de los servicios y ser protagonistas de las mejores prácticas, están llamadas a consolidar una verdadera cultura de protección.

En este contexto, las entidades financieras debe caracterizarse por:

- Priorizar las políticas y prácticas corporativas de los aspectos relativos a la protección al consumidor.
- Fomentar una cultura de confianza y protección al consumidor en sus actividades.
- Contar con recursos y procedimientos especialmente destinados a la defensa del cliente financiero.
- Reaccionar proactivamente a las recomendaciones e instrucciones del supervisor y otras autoridades en asuntos relativos a la defensa del consumidor.

VII. Principales Hallazgos y Conclusiones

Los principales hallazgos y conclusiones del presente estudio son los siguientes:

- La **protección al cliente financiero** es relevante para la mayoría de autoridades de supervisión en las Américas y sus respectivos sistemas financieros.
- El **nivel de evolución de la normatividad de protección al consumidor**, las actividades de supervisión y las prácticas de las entidades bancarias es disímil, obedeciendo al contexto de cada país y a respuestas generadas en momentos de crisis.
- Las autoridades supervisoras reconocen la relevancia de la protección al consumidor, pero ésta debe ser **conciliada con la misión y los objetivos del supervisor, especialmente el de estabilidad sistémica**. Mientras los supervisores reconocen la importancia de su rol en la adecuada protección al consumidor, advierten la necesidad de evaluar el alcance de sus responsabilidades dada la necesidad de priorizar las responsabilidades estratégicas de protección de la estabilidad del sistema financiero.
- El **nivel de profundidad de la regulación** es un tema que domina la discusión en temas de protección al consumidor, principalmente en aspectos relativos a la oferta de servicios obligatoria, la regulación de precios, el equilibrio de un enfoque que incentive la autorregulación y la adopción de mejores prácticas.

Marcos legales y regulatorios

- Prevalece el enfoque de **normas generales** que se aplican a la protección del cliente financiero.
- Algunos países han desarrollado estatutos de protección.

- En otros casos, existen reglas especiales pero dispersas en distintos regímenes (dispersión normativa).
- No obstante, hay un creciente desarrollo de normas en materia de protección al cliente financiero especiales o iniciativas de mejora a la regulación.
- En ciertos casos existen complejidades sobre la aplicación de leyes de carácter general y disposiciones especiales en materia financiera.
- Se reconoce de manera importante el valor de la **transparencia** y la necesidad de contar con **mecanismos efectivos de información**.

Supervisión

- Casi todos los supervisores tienen en su **mandato** velar por el cumplimiento de las normas de protección.
- En caso de que exista una **agencia de protección distinta al supervisor** es necesaria la coordinación entre autoridades.
- La supervisión inicialmente **atendía reclamos**, paulatinamente ha incorporado elementos de la estructura de protección en la evaluación revisora, con **criterios basados en riesgos e incluso, mediante el desarrollo de análisis especializados**.
- En distintos países se discute la pertinencia de conceder al supervisor roles en materia de determinación de precios y solución de controversias.

Solución de controversias

- En la mayoría de los países, las instancias encargadas de atender las quejas y reclamos de los consumidores financieros carecen de facultades para solucionar las controversias con carácter definitivo.

- Generalmente corresponde a las autoridades judiciales resolver estas diferencias. Sin embargo, algunos países han otorgado a los supervisores esta función o bien, se evalúa su asignación.
- Los procedimientos de solución de quejas y controversias son muy similares en la institución prestadora, la defensoría (cuando existe), el supervisor y ante la justicia o un MASC (Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos).
- Se requiere fortalecer los sistemas de atención y resolución ágil y efectiva de

las controversias, especialmente de las pequeñas causas.

Este es un momento adecuado para trabajar en la optimización de los sistemas de protección al consumidor financiero en las Américas, dado que este estudio hace evidente el interés de los países por el tema. Incluso, la mayoría ha identificado oportunidades y factores críticos a mejorar que coinciden con los que se han propuesto en este estudio.

ANEXOS PRÁCTICAS EN LA REGIÓN

Anexo I - Aplicación de Principios en Legislaciones de Países en las Américas

En general, los países miembros de ASBA no cuentan con un modelo de protección basado en principios aplicables exclusivamente a la relación con el consumidor financiero. Después de analizar la legislación vigente, se puede afirmar que los principios se refieren a las relaciones generales de consumo que, en ocasiones, resultan ajenas a la práctica financiera.

En **El Salvador**, la Ley 776 publicada en 2005 es una norma de carácter general que contiene algunos capítulos dedicados a la protección del consumidor financiero. Esta ley hace referencia a principios constitucionales de justicia social, economía de mercado, igualdad y oportunidad, e incluye otros, como la legalidad, culpabilidad, el debido proceso, igualdad entre las partes, economía y celeridad.

En **Colombia**, la Ley 1328 publicada en 2009, identifica principios enfocados a la relación con el consumidor financiero, como es el caso del principio de responsabilidad (de las entidades supervisadas en el manejo de quejas), libertad de elección (de las entidades y de los consumidores a elegir a su contraparte en la celebración

de los contratos), debida diligencia (de las entidades al ofrecer sus productos o servicios), transparencia, manejo adecuado del conflicto de interés, entre otros.

En **Perú**, el Código de Protección y Defensa del Consumidor es una norma de aplicación general para todas las relaciones de consumo, con algunos artículos enfocados al consumidor financiero que menciona como principios, la soberanía del consumidor (decisiones libres de los consumidores), principio pro-consumidor (el Estado actúa a favor del consumidor), corrección de la asimetría (las normas de protección al consumidor buscan corregir distorsiones o malas prácticas entre los consumidores y proveedores).

En **España**, el Real Decreto Legislativo 1 de 2007 con el que se publica la “Ley de General para la Defensa de Consumidores y Usuarios” hace referencia a principios constitucionales como el de la información y marco económico.

Por último, en **México**, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, siendo una ley de carácter especial, no menciona los principios orientadores de dicha regulación.

Anexo II - Marcos Regulatorios de Protección al Cliente Financiero en las Américas

Los marcos regulatorios de los países miembros de ASBA pueden clasificarse en los siguientes grupos:

- **Normas Específicas:** Canadá, Colombia y México cuentan con reglas precisas de aplicación exclusiva al consumidor financiero. A continuación, se enumeran los casos de países miembros de ASBA que cuenta con normas especiales de aplicación exclusiva:

~ **Canadá** estableció la Agencia Canadiense del Consumidor Financiero de Canadá (FCAC, por sus siglas en inglés) para regular de forma permanente los derechos de los consumidores financieros, los productos y servicios en particular. La ley Financial Consumer Agency of Canada Act, confiere a la FCAC los poderes para emitir regulaciones y la facultad de sancionar mediante multas. También, puede realizar estudios sobre el comportamiento de los consumidores financieros y proporciona herramientas para ayudar a los usuarios a entender y hacer comparaciones sobre productos y servicios financieros en el sitio de internet. En este mismo sitio, el usuario tiene la posibilidad de consultar las normas ya que han sido compiladas para facilitar su acceso².

~ **Colombia**, por medio de la Ley 1328 de 2009, regula de manera especial los derechos y obligaciones de los consumidores financieros, la divulgación de información, crea el Sistema de Atención al Consumidor Financie-

ro (SAC), establece directrices para el defensor del cliente y sus funciones (resolución de quejas, conciliación y vocería), regula cláusulas y prácticas abusivas y establece un régimen sancionatorio especial.

La Superintendencia Financiera de Colombia, en su portal de internet, dedica un capítulo a la protección del consumidor financiero, donde se pueden consultar las normas clasificadas por temas³.

~ **México** es referente de buena práctica en materia de regulación, ya que cuenta con la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Esta legislación es de carácter especial y controla la protección al consumidor financiero por medio de la Comisión Nacional para la Defensa de Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), que tiene las facultades de resolución de consultas y reclamaciones, conciliaciones, arbitraje, promoción y preservación de derechos de los usuarios. La ley establece además, reglas en materia de información y régimen sancionatorio. La CONDUSEF regula también el tema de prácticas y cláusulas abusivas en los contratos de adhesión.

Este organismo cuenta con un portal de internet donde se reúnen todas las normas de protección al consumidor financiero, lo que facilita su consulta

- **Normas Generales:** El Salvador, Chile, Perú, Uruguay y Argentina aplican las normas generales de protección al con-

² Ver en: <http://www.fcac-acfc.gc.ca/eng/industry/Obligation/index-eng.asp>

³ Ver en: <http://www.superfinanciera.gov.co>

sumidor de cualquier bien o servicio, al cliente financiero. Estas normas incluyen artículos especiales, incorporados a la norma general, relacionados con la protección del cliente.

- ~ **Bolivia** posee una ley de protección al consumidor general aplicable al consumidor financiero.
- ~ En **Brasil** existen normas generales para la protección del consumidor y normas específicas de baja jerarquía para el cliente financiero, es decir, circulares, acuerdos regulatorios, etc.
- ~ **El Salvador** cuenta con la Ley 776 de 2005 que establece la creación de la Defensoría del Consumidor, encargada de proteger los deberes y derechos de los consumidores. Este organismo regula la información, cláusulas y prácticas abusivas en los contratos, los procedimientos para la atención de quejas y reclamos, y el

régimen sancionatorio que también se encuentra en la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero. En **Nicaragua** la norma es general, salvo algunas cláusulas específicas de protección del usuario de tarjetas de crédito.

- **Dispersión de Normas:** algunos países no cuentan con un acervo que congregue todas las leyes de protección al consumidor financiero, lo que dificulta su localización. La principal consecuencia de esto, es que los consumidores se ven limitados por su desconocimiento para consultar las normas, por ende, no encuentran con facilidad las disposiciones esenciales.
- **Ausencia de Normas:** existen países con pocas o nulas reglas en materia de regulación de protección al consumidor financiero.

Anexo III - Contenidos de los Marcos Regulatorios

Educación financiera. En la región existen países con programas educativos que se actualizan permanentemente en temas de productos y servicios financieros. Así mismo existen módulos de formación para educadores y se está trabajando en el diseño de mecanismos que miden la eficacia de los programas.

- **Brasil** ha adoptado una estrategia nacional de educación financiera con el objetivo de promover una cultura de educación financiera que permita a los ciudadanos tomar decisiones informadas respecto a la gestión de sus recursos, que contribuya a la solidez de los mercados financieros (capital, seguros, pensiones y capitalización) e incorpore más segmentos de la población al mercado financiero. Así mismo, se imparte la enseñanza de temas financieros básicos en las escuelas.
- En **Colombia**, el Ministerio de Educación y ASOBANCARIA recientemente diseñaron un programa de educación financiera para ser incluido en el plan de estudios en las escuelas con la finalidad de que los niños se familiaricen con las finanzas personales y conozcan su importancia.
- **México** ha desarrollado programas educativos integrales de fácil entendimiento, así como programas enfocados a niños. También cuenta con una semana nacional del consumidor financiero en la que se capacita a los consumidores sobre sus derechos y deberes, así como sobre el manejo adecuado de sus finanzas. Adicionalmente cuenta con un diploma en línea.

- En **Perú** existe un programa de asesoría para docentes en finanzas que capacita en la materia a los profesores para que transmitan los conocimientos a sus alumnos en los colegios públicos.
- **Trinidad y Tobago** cuenta con el programa de literatura financiera, con el objetivo de brindar educación financiera básica a los niños, jóvenes y adultos en relación con el manejo de conceptos generales del tema⁴.

Información Financiera. En la región existen buenas prácticas de divulgación de información de productos y servicios financieros, como:

- **El Salvador** realiza campañas de difusión que consisten en la entrega de folletos sobre temas de educación financiera que contienen las características del producto, los derechos y obligaciones que adquiere el consumidor al contratar créditos, seguros, tarjetas de crédito, pensiones, acciones, y al utilizar cajeros electrónicos y banca electrónica. También incluyen glosarios de bancos, seguros, fiadores, lavado de dinero, así como el procedimiento de denuncias y una colección de leyes del sistema financiero. Adicionalmente, se ha implementado un programa educativo radial sobre los productos financieros mencionados.
- **España** tiene material de consulta en el portal de internet del Banco de España, brindando información sobre sus competencias y funciones en el marco de la protección del consumidor financiero. Adicionalmente, el Banco Central capacita a los usuarios sobre las característi-

⁴ Ver en: <http://www.nflip.org.tl/>

cas de los productos financieros, tarifas y cobros, las obligaciones que se generan y las consecuencias de su mala utilización⁵.

- En **México**, la CONDUSEF realiza campañas de difusión que consisten en la entrega de folletos relacionados con los diferentes productos y servicios financieros del mercado. Publica mensualmente la revista “Proteja su Dinero”, en la que se abordan los temas de forma clara y concisa, además contiene una sección destinada a orientar al consumidor con ejemplos prácticos en temas como el ahorro, la inversión, créditos, presupuesto familiar, entre otros.

Oferta de productos y servicios. Algunos países miembros de ASBA han desarrollado un régimen de oferta obligatoria de servicios financieros, es decir, tienen la obligación de ofrecer algunos productos sin que les sea posible negarse a ello y si lo hacen, deben justificar por escrito la razón.

- **Brasil** regula el régimen de oferta obligatoria de servicios en la Resolución 3919 de 2010. Esta resolución establece que las entidades financieras tienen el deber de ofrecer servicios financieros básicos a los individuos, aunque no se señala cuáles son esos servicios básicos.
- **El Salvador** estableció en la Ley de Bancos que las entidades financieras son de obligatorio funcionamiento y por lo tanto, tienen el deber de ofrecer todos los productos financieros que tienen en su catálogo de servicios.
- **México** ha establecido en su legislación, un régimen de oferta obligatoria de servicios en la Ley de Instituciones de Crédito, la cual señala que “las instituciones de crédito que reciban depósitos bancarios de dinero a la vista de personas físicas, estarán obligadas a ofrecer un producto básico bancario de nómina de depósito o ahorro”.

Solución de controversias. A continuación, se citan algunos ejemplos de las prácticas detectadas en materia de solución de controversias:

- **Brasil** cuenta con medios alternativos de solución de conflictos para buscar una solución amigable entre el consumidor y proveedor de servicios en el Sistema Nacional de Defensa del Consumidor, coordinado por el Departamento de Protección al Consumidor y Defensa (DPDC).
- En **El Salvador**, las controversias pueden resolverse por medio del arbitraje y mediación en el Centro de Conciliación o la Defensoría del Consumidor, ambas agencias encargadas de sancionar el incumplimiento de las normas de protección al consumidor. La Superintendencia del Sistema Financiero no cuenta con facultades para la solución de controversias, solamente sanciona a las entidades financieras y brinda asesoramiento a los usuarios del sistema.
- En **España**, los reclamos del cliente financiero pueden canalizarse al Defensor del Cliente Financiero. Sin embargo, sus decisiones no son vinculantes. Es recomendable que el cliente se dirija a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) o a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones que sí tienen mandato para solucionar controversias entre las partes, a través del Comisionado para la Defensa del Consumidor Financiero.
- En **Guyana**, cuando existe una controversia entre las partes se busca principalmente un arreglo directo con el banco y a través de mediación de la Comisión de Asuntos del Consumidor.

Régimen sancionatorio. La región cuenta con una amplia gama de prácticas en materia de regímenes sancionatorios. A continuación se presentan algunos casos:

- En **Bolivia**, la ley N° 1488 de Bancos y Entidades Financieras establece el régimen de sanciones aplicable a las entidades financieras, en caso de existir violaciones a las normas de protección al consumidor. También cuenta con el Decreto Supremo N° 26156 que señala disposiciones para las entidades financieras en el mercado de valores. Estas disposiciones se aplican a las entidades

5 Ver en: <http://www.bde.es/clientebanca/productos/productos.htm>

financieras cuando cometen faltas a las normas de protección al consumidor financiero por medio de la Autoridad de Supervisión (ASFI).

- En **Brasil** existe un régimen de sanciones (advertencias, multas o descalificación de los directores de la institución financiera) para las entidades que no cumplan con las disposiciones establecidas por el Consejo Monetario Nacional. La entidad encargada de sancionar es el Banco Central de Brasil. También cuenta con un régimen de agravación sancionatoria.
- **Canadá** cuenta con régimen que otorga a la FCAC la facultad de imponer sanciones a las entidades financieras por el incumplimiento de las normas de protección al consumidor financiero. La sección 19 de la ley de la FCAC establece el procedimiento sancionatorio pecuniario, de acuerdo con los criterios de proporcionalidad (intensión o negligencia de la entidad en la protección del consumidor y daño causado al mismo), y de imposición de las sanciones con causal de agravación por el número de antecedentes de la entidad financiera.
- En **Chile**, la ley 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores, modificada por la ley 19.955 del 14.07.2004, establece un régimen sancionatorio aplicable en caso que las entidades financieras cometan infracciones. La ley 19.659 establece las sanciones a procedimientos de cobranzas ilegales, desde multas hasta procedimientos penales, dependiendo de la infracción. La SBIF señala que la Ley General de Bancos establece las sanciones para las entidades financieras. Sin embargo, no cuenta con causales de agravación por la inobservancia a dicho régimen.
- En **Ecuador**, la Ley Orgánica de Protección al Consumidor, señala que las infracciones a las normas de protección al consumidor, y la publicidad engañosa y abusiva serán sancionadas de manera pecuniaria. La Superintendencia de Bancos (SBS) indicó que la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero con su reglamen-

to y otras disposiciones del SBS señalan su competencia para sancionar a las entidades financieras por conductas contra los derechos de los consumidores del sistema financiero. Contiene un régimen de agravación de las sanciones, de acuerdo con la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

- El **Salvador**, en el título II, capítulos I y II de la ley para la Protección del Consumidor establece que la Defensoría del Consumidor es la institución encargada de sancionar las faltas con amonestaciones o hasta el cierre definitivo del establecimiento.

La Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador también tiene competencia para imponer sanciones a las entidades financieras por la inobservancia de las normas de protección al consumidor financiero. “Le corresponde, en primera instancia, a la Defensoría del Consumidor las acciones sancionatorias establecidas en su ley y reglamento, por ser la institución que rige el actuar de los proveedores ante sus consumidores. Sin embargo, pero en menor cuantía, la Superintendencia ha impuesto multas y sanciones relacionadas al incumplimiento determinado en dicha ley y reglamento por parte de algunos entes supervisados”. Así mismo no cuentan con causales de agravación por la inobservancia del régimen.

- En **México** existen dos normas especiales de protección al consumidor financiero, que establecen el régimen sancionatorio. Dichas normas son la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros. “Las sanciones son por violaciones al marco legal vigente, lo cual incluye suspensión de publicidad y de actividades cuyo contrato o estado de cuenta no estén acordes al marco legal.” La entidad encargada de sancionar a las entidades financieras por las violaciones a las normas de protección al consumidor financiero es la CONDUSEF. En cuanto a las causales de agravación por inobservancia del régimen sancionato-

rio, la norma aplicable es la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de Servicios Financieros

- Perú ha establecido un régimen sancionador del incumplimiento de las normas de protección al consumidor. La legislación prevé penalizaciones por la inobservancia de dichas normas, junto con las causales de agravación. La Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú a través de la Ley N° 26702 (Ley Orgánica del Sistema Financiero y Asegurador) cuenta con las competencias para imponer sanciones a las entidades financieras

según la gravedad de su actuación (multas, amonestaciones, suspensión, etc.).

- La Superintendencia de Bancos de **República Dominicana** ha desarrollado un régimen sancionatorio de carácter general aplicable a la protección del consumidor financiero que se encuentra en el Reglamento de Sanciones de la Superintendencia de Bancos y en sus respectivas Modificaciones. La agencia encargada de aplicar el régimen es la Superintendencia. Las sanciones pueden ser: pecuniarias, suspensiones temporales o definitivas, según sea el caso.

Miembros del Grupo de Trabajo

Banco de España, España

Sr. José María Lamamié

Federal Deposit Insurance Corporation, Estados Unidos de América

Sr. Robert Mooney

Superintendencia de Bancos de Guatemala, Guatemala

Sr. Edgar Guevara

Comisión Nacional de Bancos y Seguros, Honduras

Sr. Rodney Ham

Bank of Jamaica, Jamaica

Sra. Arlene Spencer-Stephens

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México

Sr. Luis Treviño

**Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios
Financieros, México**

Sr. Marco De Ita

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Perú

Sr. Daniel Bouroncle

Consultores

Sr. Roberto Borrás

Sr. Augusto Acosta

Secretaría Técnica

Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas

Srta. Pamela Afcha Mallo

Sr. Ricardo Toranzo

Revisión

Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas

Sr. Rudy V. Araujo Medinacelli

Sr. Diego Cisneros Salas

MISIÓN

Contribuir al fortalecimiento de la regulación y supervisión bancaria y de la estabilidad del sistema financiero en la Región a través de activamente compartir información y diseminar conocimientos; brindar apoyo y servicios que conlleven al incremento de la capacidad técnica y liderazgo; aportar a la adopción de sanas prácticas de supervisión; y promover un diálogo internacional relevante y oportuno.

OBJETIVOS

- a. Promover y mantener una estrecha comunicación entre los Miembros de la Asociación, a fin de facilitar la cooperación entre ellos, y promover la mejora de sus respectivas capacidades;
- b. Proporcionar a sus miembros un foro de alto nivel para el tratamiento e intercambio de información, ideas, técnicas, experiencias y conocimientos sobre la materia de su competencia;
- c. Promover y desarrollar estudios y documentos de análisis sobre temas de regulación y supervisión financiera así como estabilidad financiera;
- d. Organizar y conducir programas de capacitación sistemáticos y permanentes así como de cooperación técnica entre sus Miembros;
- e. Promover relaciones de intercambio y cooperación con supervisores bancarios no-miembros, con instituciones que establecen estándares en materia financiera, con entidades internacionales y multilaterales de cooperación técnica, con otras organizaciones con fines similares y con organizaciones representativas de las entidades supervisadas; y
- f. En general, realizar toda actividad relacionada con su objeto.