

La supervisión de la protección del consumidor financiero como elemento del gobierno corporativo¹

ENRIQUE ECHEVERRÍA OVALLE²

RESUMEN

La supervisión ejercida por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) para evaluar la forma como las entidades supervisadas o conglomerados financieros (ES/CF) protegen al consumidor financiero implica evaluar dicha protección como un aspecto de cumplimiento y considerarla como un elemento de gobierno corporativo.

En ese contexto, la SFC, bajo un enfoque de supervisión basada en riesgos y utilizando la metodología MIS (marco integral de supervisión), evalúa la efectividad de la protección del consumidor financiero, como parte de la función de cumplimiento que tienen las ES/CF en esta materia, particularmente, con el desarrollo de los contenidos que integran la protección del consumidor financiero y la forma como funciona de manera efectiva el "gobierno corporativo de la protección del consumidor financiero", esto es, cómo la Junta Directiva, la Alta Gerencia y la Auditoría Interna cumplen con el mandato establecido para dicha protección.

Bajo un desarrollo de la supervisión como el descrito, se reconoce y promueve la protección del consumidor financiero como un aspecto muy importante en la cadena de valor de una ES/CF y, por ende, como un elemento fundamental de su gobierno corporativo.

Palabras clave: Protección del consumidor financiero, gobierno corporativo, Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), marco integral de supervisión (MIS), Principios G20/OCDE de

1 Fecha de recepción: 9 de mayo de 2017. Fecha de aprobación: 30 de julio de 2017. Para citar el artículo: Echeverría Ovalle, E. (2017). La supervisión de la protección del consumidor financiero como elemento de gobierno corporativo, en *Revista Con-texto*, n.º 48, pp. 119-133
DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n48.08>

2 Asesor de la Subdirección de Metodologías y Prácticas de Gobierno Corporativo de la SFC. Lo expresado acá no compromete la posición que, sobre la materia, tiene la Superintendencia Financiera de Colombia. Correo-e: oecheverria@superfinancera.gov.co

Gobierno Corporativo, G20/OECD High-level principles on financial consumer protection, G20/OECD Effective approaches to support the implementation of the remaining G20/OECD high-level principles on financial consumer protection, Banco Mundial, gobierno corporativo de la protección del consumidor.

PROTECTION OF THE FINANCIAL CONSUMER SURVEILLANCE AS PART OF CORPORATE GOVERNANCE

ABSTRACT

The way in which entities protect the financial consumer is under supervision of the Financial Superintendence of Colombia (SFC), as part of the compliance and corporate governance aspects.

In this context, the SFC, under the supervision approach based on risks and using the "MIS" methodology (integral supervision framework), evaluates the effectiveness of financial consumer protection, as part of the duty of compliance of supervised financial entities in this matter, particularly with the development of contents that integrate consumer protection and how "corporate governance of financial consumer protection" works effectively, that is, how the Board of Directors, the Management and Internal Audit comply with the mandate established for said protection.

Under the supervision framework above described, the protection of the financial consumer is recognized and promoted as a very important aspect in the value chain of a financial entity and, therefore, as a fundamental element of its corporate governance.

Keywords: Financial consumer protection, corporate governance, Financial Superintendence of Colombia (SFC), Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), comprehensive supervisory framework (MIS), G20/OECD principles of Corporate Governance, G20/OECD High-level principles on financial consumer protection, G20/OECD Effective approaches to support the implementation of the remaining G20/OECD high-level principles on financial consumer protection, World Bank, corporate governance of consumer protection.

SUMARIO

Introducción. 1. Ámbito de supervisión de la SFC. 2. Posición de los estándares internacionales. 3. El gobierno corporativo del consumidor financiero.

INTRODUCCIÓN

El gobierno corporativo y la protección del consumidor financiero son temas claves en la actividad de un supervisor, particularmente, en industrias intervenidas por los Estados

que se vieron afectados por las últimas crisis económicas³. En ese sentido, industrias como la financiera, la de valores, la aseguradora y la previsional, que están investidas del atributo de interés público, tienen ubicadas estas dos materias como parte estratégica de su supervisión.

Para el caso particular del modelo colombiano, que atribuye una supervisión integral en estas industrias a la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), ambos temas, como actividades transversales de los procesos operativos de las entidades supervisadas (ES) y/o conglomerados financieros (CF) que esta entidad vigila, impactan de diferente manera a la comunidad y, particularmente, a sus clientes o al género englobante de los consumidores financieros (clientes y usuarios).

Para la SFC, dado el carácter de requerimiento prudencial que tiene el gobierno corporativo, vale decir, vinculado con la gestión de riesgos de las ES/CF y, por ende, como veremos, sujeto a estándares internacionales o compromisos globales de la supervisión y la regulación, establecer si se cuenta con un efectivo gobierno corporativo que incluya la protección del consumidor financiero implica saber qué contenidos de gobierno corporativo se relacionan con la protección del consumidor financiero.

En efecto, se puede concebir un gobierno corporativo como un sistema que tienen dispuesto las ES/CF para planear, dirigir y controlar su objeto social o la forma como van a realizar sus objetivos estratégicos; noción esta que hace énfasis en los órganos de gobierno, vale decir, de lo que llaman algunos como el gobierno interno de las ES/CF.

Así planteado, el gobierno corporativo será un tema que importará directamente a los dueños de las empresas, sus administradores, auditores internos, revisores fiscales y sus supervisores, y solo marginalmente será de interés directo de los consumidores. La razón es simple: los consumidores financieros en Colombia no participan, por esa calidad, en los órganos de gobierno de las entidades a las que les compran sus bienes y servicios.

De otra parte, si se concibe el gobierno corporativo como lo hace la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), es decir, como un conjunto de relaciones de gobierno⁴ en el cual la relación que tiene una ES/CF con sus grupos de interés y, particularmente, con los consumidores de sus productos y servicios es muy importante, es claro que la protección de esos consumidores es un contenido de ese gobierno. En consecuencia, por su relación, y no por la participación en las decisiones de los órganos de gobierno, al consumidor financiero le interesará el gobierno de una ES/CF.

Así las cosas, la óptica de la protección al consumidor financiero como un elemento del gobierno corporativo que es objeto de supervisión por la SFC puede presentar dos

3 OCDE. Respuesta estratégica a la crisis global 2009. p. 10. Disponible en internet: https://www.google.com.co/search?q=Respuesta+estrat%C3%A9gica+de+la+OCDE+a+la+crisis+econ%C3%B3mica+y+financiera+CONTRIBUCIONES+AL+ESFUERZO+GLOBAL&rlz=1C1CHZL_esCO742CO742&oq=Respuesta+estrat%C3%A9gica+de+la+OCDE+a+la+crisis+econ%C3%B3mica+y+financiera+CONTRIBUCIONES+AL+ESFUERZO+GLOBAL&aqs=chrome..69i57.2735j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8

4 "El gobierno corporativo implica un conjunto de relaciones entre la dirección de la empresa, su junta directiva, sus accionistas y otras partes interesadas. El gobierno corporativo también proporciona la estructura a través de la cual se fijan los objetivos de la empresa, y se determinan los medios para alcanzarlos y supervisar el desempeño".

perspectivas. De un lado, en su concepción de "gobernanza interna", es un requerimiento prudencial que solo de manera extraordinaria le interesa al consumidor financiero, particularmente, cuando el negocio en marcha de las entidades se ve afectado y, por consiguiente, el ahorro público de esos consumidores debe ser protegido. De otro lado, en su concepción de "gobernanza externa", el gobierno corporativo sí es un aspecto de interés directo y permanente del consumidor financiero, porque dicho concepto se amplía, al incluir los grupos de interés. Por ende, para el caso de la SFC, es un objetivo misional.

Ahora bien, si en el mundo, después de la última crisis financiera de 2009, quedó claro que uno de los puntos de ajuste desde la regulación y la supervisión estaba en avanzar en la protección del consumidor financiero, desde esa óptica, debe quedar claro por qué ubicar la protección al consumidor como una parte del llamado gobierno corporativo externo fortalece la supervisión de una ES/CF.

Considero que la ventaja está en crear un vínculo entre la regulación y la supervisión prudencial, de la cual hace parte la evaluación de gobierno corporativo, y, de otro lado, en que se desarrollan todos los referentes de la tendencia global a fortalecer la protección de los consumidores financieros. Esta situación, como se verá al explicar el ámbito de supervisión de la SFC, importa, porque responsabiliza al gobierno interno de un ES/CF en avanzar en esta protección consagrada en el marco regulatorio, particularmente, en el desarrollo de los contenidos legales, y de esta manera, en ir creando buenas prácticas de protección del consumidor financiero que el supervisor debe ir identificando, evaluando y promoviendo en cada una de las industrias, merced a su juicio experto, y desarrollando los principios de flexibilidad y proporcionalidad de una supervisión moderna⁵.

Para explicar la forma como en Colombia la SFC asume la protección del consumidor financiero como un elemento de gobierno corporativo, se abordará el tema bajo tres ópticas relacionadas.

La primera visión es el ámbito de supervisión que tiene la SFC, que incluye la evaluación de la efectividad del gobierno corporativo de la ES/CF y, particularmente, de uno de sus elementos, la protección del consumidor financiero. Allí, se mostrará la ubicación desde la supervisión de esta protección.

La otra óptica que se abordará es la posición que tienen los estándares internacionales de gobierno corporativo frente a la protección del consumidor financiero. Lo anterior resulta importante, por tres situaciones:

- De un lado, porque va en la vía de la formalización de la entrada de nuestro país a la OCDE, con la consecuente obligatoriedad de consolidar sus políticas y prácticas a los estándares de dicha organización, en los que se incluyen el gobierno corporativo y los estándares de supervisión en las industrias que vigila y controla la SFC.

5 Para la SFC, una supervisión basada en riesgos debe permitir una evaluación flexible de los perfiles de riesgos de las entidades y una exigencia proporcional de las mejores prácticas de supervisión recomendadas.

- De otro lado, como consecuencia de lo anterior, por la conformidad que ha dado Colombia de tiempo atrás para que, a través de programas como el ROSC y FESAP, el Banco Mundial evalúe el cumplimiento de Colombia en la regulación, supervisión y prácticas de gestión en temas como el gobierno corporativo, la protección del consumidor financiero, la prevención de lavado de activos y los estándares sobre información financiera y de aseguramiento.

- Por último, porque contribuye, como se verá, a ubicar la protección del consumidor financiero como un aspecto de la cadena de valor de las ES/CF y, por ende, con un vínculo estrecho con el gobierno corporativo interno de las entidades, y no solamente como un aspecto de cumplimiento.

Como se verá, del examen que se haga de los estándares internacionales, observaremos el seguimiento que Colombia le ha dado a dichos estándares en su regulación y en el desarrollo de su supervisión, y el reto que se le abre con la reciente creación, dentro de la SFC, de una Delegatura especializada en el tema: la Delegatura de Protección al Consumidor Financiero y Transparencia, que junto con la Delegatura de Funciones Jurisdiccionales son evidencia actual, desde lo institucional, del compromiso de nuestro país de avanzar en la protección del consumidor financiero.

Para terminar, en este ensayo se abordará, desde el ámbito de la supervisión, lo que he denominado el gobierno corporativo de la protección del consumidor financiero, como un concepto que, al enlazar estas dos materias, gobernanza y protección del consumidor financiero, posibilita el desarrollo de una política de supervisión, como un aspecto de cumplimiento regulatorio de estrecha relación con los órganos de gobierno de las ES/CF.

Veamos entonces:

1. EL ÁMBITO DE SUPERVISIÓN DE LA SFC

De acuerdo con el consenso existente a la fecha sobre mejores prácticas identificadas de protección del consumidor financiero, se acepta que es admisible asumir de manera separada o integrada una supervisión prudencial y una supervisión de la protección al consumidor.

“Sin importar la estructura institucional que exista, la asignación de recursos entre la supervisión prudencial y la protección del consumidor debe ser adecuada para permitir la implementación efectiva de las reglas de protección al consumidor”⁶.

Lo anterior quiere decir que desde la obtención de una licencia de una ES/CF hasta su liquidación, se hace supervisión y, por ende, bajo un modelo que realiza supervisión a requerimientos prudenciales y, a la vez, revisa una efectiva protección al consumidor

6 Banco Mundial. Buenas prácticas para la protección al consumidor financiero, 2012.

financiero, se deberá integrar dicha protección dentro de su metodología de supervisión o realizarla de manera separada y especializada.

En el caso de la SFC, la supervisión de la protección del consumidor financiero se integra, buscando fortalecer la evaluación de la efectividad de la protección del consumidor financiero que vienen desarrollando las ES/CF, bajo el liderazgo de una instancia especializada en la SFC: la Delegatura de Protección al Consumidor y Transparencia.

Actualmente, la supervisión que hace la SFC a las ES/CF en las diferentes industrias, siguiendo los estándares internacionales de supervisión sobre la materia, se realiza bajo un enfoque basado en riesgos, que, en el caso particular de Colombia, se realiza utilizando la metodología MIS (marco integral de supervisión)⁷:

“El Marco Integral de Supervisión es una metodología sistemática, coherente y que permite integrar los riesgos que pueden afectar a las entidades supervisadas y al sistema financiero. Por lo anterior, el trabajo de supervisión está centrado en la evaluación de los riesgos de las entidades supervisadas, lo cual permite determinar el impacto que sobre su perfil de riesgos, puedan tener los eventos contemporáneos y futuros, tanto aquellos que se originan al interior de éstas como los provenientes del entorno en que desarrollan sus actividades”.

En los documentos de la SFC sobre la materia disponibles en su página web, se anota que el propósito del MIC es determinar el riesgo resultante que le queda a una ES/CF para desarrollar sus objetivos misionales. Este riesgo resultante queda de evaluar aquellos aspectos involucrados con sus actividades significativas, de evaluar, adicionalmente, la efectividad de las funciones de supervisión con que se cuenta para mitigar estos riesgos y de evaluar los factores adicionales que hacen más efectiva esta gestión, como son el capital, la rentabilidad y la liquidez con que cuenta la ES/CF.

Esto, en términos técnicos, se explica así:

“El propósito del MIS es determinar el Riesgo Compuesto (RC) de una entidad supervisada y/o un conglomerado financiero (ES/CF), a través de una evaluación integral que incorpora la exposición a los riesgos inherentes derivados del modelo de negocios de la ES/CF, la correspondencia y efectividad de las funciones de supervisión en la realización de su trabajo, y la calidad del capital, la rentabilidad y la liquidez, para así determinar las prioridades e intensidad del trabajo de supervisión de la SFC sobre las ES/CF del sistema, y de esta forma, cumplir con los objetivos misionales anteriormente citados”.

Para el caso particular de la supervisión de una efectiva protección del consumidor financiero como un aspecto del gobierno corporativo de una ES/CF, bajo la metodología MIS son evaluadas las “funciones de supervisión”, particularmente, las asociadas con el llamado gobierno corporativo interno: la Junta Directiva, la Alta Gerencia, la Auditoría Interna y la función de cumplimiento. Bajo ese enfoque, la supervisión de la efectividad

7 Disponible en internet: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTi-po=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10085454>

de la protección del consumidor financiero como un elemento de gobierno corporativo se puede desarrollar con la metodología MIS, en dos frentes:

a) Realizando una supervisión particular y detallada del cumplimiento de las directrices regulatorias sobre los contenidos de una protección del consumidor financiero, cubiertas en la "función de cumplimiento".

b) Evaluando la efectividad del funcionamiento de los órganos de gobierno corporativo en a esta materia.

Los contenidos de estos dos temas se desarrollarán más adelante.

2. LA POSICIÓN DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA MATERIA

Hay una distancia enorme entre desarrollar una política de regulación y supervisión de protección del consumidor financiero, desde una óptica asistencialista que vea al consumidor como un sujeto pasivo, y otra que, al involucrarlo en la cadena de valor de las ES/CF, le conceda un rol activo en el desarrollo de una industria. Dicho de otra forma, convertir la protección del consumidor financiero en un aspecto de estrecho cumplimiento, no solo con la gestión de un riesgo de cumplimiento regulatorio, sino con la gestión de los objetivos estratégicos de los proveedores de servicios que son vigilados por la SFC, es un objetivo que, en el largo plazo, deben tener los supervisores del mundo.

Proteger al consumidor financiero, entonces, se vincula con el objetivo de preservar la confianza y estabilidad de las industrias y, en general, con el desarrollo y bienestar del país y sus habitantes. Ello será más evidente, en la medida que la inclusión financiera avance y se vincule a más consumidores financieros en los beneficios de las industrias, vía un desarrollo continuo de la educación financiera.

En ese sentido, no es lo mismo la supervisión de una protección del consumidor financiero en donde más del 60 % de los consumidores financieros solamente poseen un producto, como es el caso colombiano, que ubicar dicha protección en consumidores que cuentan con un portafolio de productos y servicios consolidado. No es lo mismo, tampoco, si la protección se refiere al derecho a una pensión o al "habeas data", que al manejo de una cuenta corriente. En ese sentido, entonces, los principios de flexibilidad y proporcionalidad de la supervisión marcarán, sin duda, el rol del supervisor con una divisa en el horizonte: integrar al consumidor financiero en la cadena de valor de las ES/CS. Bajo esta última óptica, cobra valor que la protección del consumidor sea analizada como un elemento del gobierno corporativo.

En ese sentido, en los llamados estándares internacionales para un sistema financiero estable propuestos por el FSB en 1998, particularmente en el estándar de gobierno corporativo (G20/OCDE)⁸, aplicables a todas las industrias vigiladas por la SFC, se precisan

8 En materia de gobierno corporativo, Colombia sigue los principios G20/OCDE de gobierno corporativo

los grandes temas que deben ser objeto de supervisión para una protección efectiva del consumidor financiero desde la óptica del gobierno corporativo.

Dichos temas, recogidos por la SFC en su documento conceptual de gobierno corporativo⁹, son:

a) Deben respetarse los derechos de los grupos de interés establecidos en la ley, esto es, las directrices regulatorias de la protección del consumidor financiero (Principio 4A).

b) Deben existir mecanismos para obtener la reparación efectiva, en caso de violación de sus derechos (Principio 4B).

c) Deben existir mecanismos voluntarios que favorezcan la participación de los empleados en el gobierno de la empresa (Principio 4C).

d) Debe tenerse acceso a información relevante por parte de los empleados, en caso de que participen del gobierno de la empresa (Principio 4D).

e) Los grupos de interés podrán reclamar a la Junta Directiva por la existencia de prácticas ilegales y/o no éticas que puedan afectarlos (Principio 4E).

f) Deberá tenerse un sistema efectivo de insolvencia que garantice la devolución de los dineros afectados (Principio 4F)¹⁰.

Para el caso particular del Principio 4A, la OCDE dispuso un marco de principios¹¹ de los derechos de los consumidores que deben estar establecidos en la ley, que son desarrollados por nuestro marco regulatorio y que son aplicables a todas las industrias supervisadas. El desarrollo de estos principios se encuentra, particularmente, en el Decreto 1848 de 2017, la Ley 1328 de 2009, el artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) y la parte primera del título tercero de la Circular Básica Jurídica de la SFC.

De la consagración de esos derechos, se desprende el ejercicio de los otros contenidos de protección mencionados por la OCDE respecto del consumidor financiero, que se extienden, en nuestro caso particular, a todas las entidades supervisadas, especialmente el de obtener una reparación efectiva en caso de violación de sus derechos y el derecho

de 2015, que se aplican respecto del consumidor financiero, como manifestación concreta de un "grupo de interés" (*stakeholder*).

9 En el documento conceptual de gobierno corporativo, que actualmente está en revisión para actualizar su contenido, en general, al Decreto 1848 de 2017 y su conexión con la metodología MIS, se encuentra una descripción del gobierno corporativo que la SFC espera evaluar en sus ES/CF, bajo las directrices legales establecidas y mejores prácticas de buen gobierno que resulten aplicables, según las características propias de la ES/CF (principio de proporcionalidad).

10 Para el tema de supervisión de la SFC a una ES/CF, interesan los principios 4A y 4E. Los principios 4B y 4F aplican para evaluar el marco regulatorio, como aspecto de gobierno corporativo desarrollado por nuestro país. Finalmente, los principios 4B y 4C no se desarrollarán acá, porque se aplican a los empleados, que son otro grupo de interés del cual no nos ocuparemos.

11 OCDE. G20/OECD. High-level principles on financial consumer protection, 2011. G20/OECD. Effective approaches to support the implementation of the remaining G20/OECD high-level principles on financial consumer protection, 2014.

del consumidor financiero de reclamar directamente a la Junta Directiva de una ES/CF por la existencia de prácticas ilegales y/o no éticas que puedan afectarlo.

Veamos, entonces, cuáles son esos derechos mínimos y cuál es su perspectiva de desarrollo en Colombia.

1. Marco jurídico, reglamentario y de supervisión

Se debe contar con un marco jurídico, reglamentario y de supervisión de la protección financiera de los consumidores, que refleje la diversidad de circunstancias nacionales, la evolución del mercado mundial y la reglamentación en el sector financiero.

Colombia dispone de ese marco, por virtud de la Ley 1328 de 2009, el artículo 98 del EOSF y lo previsto en la Circular Básica Jurídica en materia de protección financiera. Mención especial, desde lo institucional, tiene el nuevo modelo de supervisión especializada planteado por el Decreto 1848 de 2017, bajo el cual se atribuye a la Delegatura de Protección al Consumidor Financiero y Transparencia la supervisión de la protección del consumidor financiero, en el marco del MIS, como se describió.

2. Función de los órganos de supervisión

La OCDE establece que se debe contar con organismos de supervisión responsables de la protección financiera del consumidor, con la autoridad necesaria para cumplir con sus mandatos. Dichos organismos deben contar con responsabilidades claras y objetivamente definidas y con una gobernanza adecuada. En el caso colombiano, este principio se robustece con la creación de la Delegatura para la Protección del Consumidor Financiero y Transparencia.

Debe señalarse que las mejores prácticas de supervisión de la protección al consumidor le dan relevancia al rol preventivo y prospectivo que debe tener dicha labor, para que, merced a un análisis permanente de la actividad de las ES/CF, se anticipen los riesgos de incumplimiento por parte del supervisor:

"La existencia de una unidad o equipo dedicado con recursos adecuados para investigar la evolución del mercado y los riesgos emergentes, que puede elaborarse mediante la publicación de documentos de política que identifiquen cuestiones intersectoriales y emergentes de protección de los consumidores"¹².

En el documento del Banco Mundial, se precisa que el supervisor puede recopilar información de los riesgos emergentes, a través de diversos mecanismos:

12 Banco Mundial. Buenas prácticas para la protección del consumidor financiero. 2103. Disponible en internet: https://www.google.com.co/search?q=Buenas+Pr%C3%A1cticas+para+la+Protecci%C3%B3n+al+Consumidor+Financiero&rlz=1C1CHZL_esCO742CO742&oq=Buenas+Pr%C3%A1cticas+para+la+Protecci%C3%B3n+al+Consumidor+Financiero&aqs=chrome..69i57.3982j0j8&sourceid=chrome&e=UTF-8

- Información sobre las consultas, quejas y disputas directas de los consumidores o de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, tanto del supervisor como de otras instituciones.
- Recopilación de información sobre productos, empresas y mercados no regulados, así como delitos financieros y fraudes, a través de la coordinación y comunicación con autoridades no financieras, como las autoridades fiscales y policiales.
- Encuestas de consumidores, llamadas telefónicas recibidas por líneas telefónicas de atención, inspecciones *in situ*.
- Información de los sistemas internos y externos de tratamiento de reclamaciones e informes sobre pruebas y estudios de casos.
- Seguimiento de campañas publicitarias, para identificar cambios en las prácticas comerciales y el desarrollo de nuevos productos (por ejemplo, seguimiento a través de una base de datos de productos de nuevos participantes que pueden requerir una intervención única o inspección *in situ*).
- Utilización de sistemas cuantitativos para realizar un seguimiento de un conjunto específico de alertas, basadas, por ejemplo, en el número, la frecuencia y el tipo de quejas en determinadas instituciones financieras, sectores y/o productos.
- Establecimiento de un comité mixto intersectorial de riesgos emergentes que siga un proceso establecido para revisar el perímetro de regulación y supervisión, centrándose específicamente en vulnerabilidades potenciales y riesgos sistémicos.

3. Tratamiento justo y equitativo de los consumidores

De acuerdo con este principio, los consumidores financieros deben ser tratados de manera equitativa, honesta y justa en todas las etapas de su relación con los proveedores de servicios financieros. El trato justo de los consumidores debe ser una parte integral de la buena gobernanza y la cultura corporativa de todos los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados. La OCDE comenta que debe prestarse especial atención a las necesidades de los grupos vulnerables.

En el marco regulatorio de protección de Colombia, este principio se desarrolla, particularmente, con el Sistema de Atención del Consumidor (SAC) y la consagración que la Ley 1324 de 2009 hace de los principios de diligencia, libertad de elección, transparencia y educación financiera. Mención especial tienen en Colombia los límites sobre cláusulas abusivas y las reglas sobre transparencia y tratamiento equitativo, que han sido objeto de precisiones en leyes especiales¹³.

Debe mencionarse que el SAC desarrolla la asesoría al consumidor financiero, materia que ha cobrado relevancia como un elemento importante de una educación financiera permanente.

13 Mediante la Ley 1748 de 2014, se dispusieron reglas sobre información sobre tasas de interés e información sobre aportes pensionales. Igualmente, mediante la Ley 1793 de 2016, se dictaron reglas sobre disposición libre de los depósitos en cuentas de ahorros y sobre límites de cobros y tarifas sobre ellos.

4. Divulgación y transparencia

Los proveedores de servicios financieros y los agentes autorizados deben proporcionar a los consumidores información clave sobre los beneficios, los riesgos y las condiciones fundamentales del producto. También deben proporcionar información sobre los conflictos de interés asociados con el agente autorizado a través del cual se vende el producto.

Este principio, en Colombia, es objeto de un amplio desarrollo en la Ley 1324 de 2009, y contenido expreso para desarrollar por todo sistema de atención al consumidor (SAC).

5. Educación financiera y conciencia

La educación financiera y la conciencia deberían ser promovidas por todos los interesados, y los consumidores deben tener acceso fácil a información clara sobre su protección, sus derechos y sus responsabilidades. En Colombia, este principio se consagró en la Ley 1324 de 2009. Sin embargo, todavía no ha sido objeto de desarrollo particular en "grupos vulnerables", en la medida que Colombia está avanzando en materia de "inclusión financiera". Adicionalmente, la SFC está en proceso de desarrollar una metodología que mire el impacto que han tenido en las entidades los procesos de educación financiera.

6. Conducta empresarial responsable de proveedores de servicios financieros y agentes autorizados

De acuerdo con este principio, los proveedores de servicios financieros y los agentes autorizados deben tener como objetivo trabajar en el mejor interés de sus clientes y ser responsables de mantener la protección financiera del consumidor.

Este es un principio de estrecha vinculación con los tres anteriores, y es difícil diferenciarlo. Es decir, por lo general, existe una conducta empresarial responsable, cuando el consumidor es tratado de forma justa y equitativa, se le informa de manera transparente sobre los productos y servicios que presta la entidad y se le brinda una adecuada educación financiera sobre el tema.

Sobre el particular, la SFC ha manifestado que los deberes de los proveedores de servicios al consumidor financiero se manifiestan en todo el proceso de relación con el consumidor financiero, esto es, al momento de contratar o del servicio, durante el desarrollo del contrato y servicio y al finalizarlo¹⁴.

14 Antes del contrato o servicios: a) información, publicidad y educación sobre productos y servicios; b) información sobre las funciones y datos de contacto de las defensorías del consumidor financiero; c) información previa sobre costos y consulta gratuita de saldos de productos, y d) reserva de la información. Durante el contrato o servicio: a) debida atención en la prestación del servicio o producto; b) debida atención en la seguridad en operaciones; c) debida atención en el Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC) y en la atención de quejas; d) adecuada colaboración con las defensorías del consumidor financiero, autoridades y organismos de autorregulación; e) desarrollo de programas y campañas de educación financiera y f) abstenerse de abusar del consumidor financiero en conductas y cláusulas.

7. Protección de los bienes de consumo contra el fraude y el mal uso

De acuerdo con este principio, deben existir mecanismos pertinentes de información, control y protección, que protejan adecuadamente contra el fraude, la apropiación indebida u otros usos indebidos de los depósitos, ahorros y otros activos financieros.

Esta temática de protección del consumidor financiero guarda una vinculación estrecha con los principios de transparencia en la información, tratamiento equitativo, conducta empresarial responsable y educación financiera. Además, se vincula con el principio de gobierno corporativo, según el cual todo consumidor financiero, en caso de incumplimiento, debe ser reparado.

8. Protección de datos de los consumidores y privacidad

Para la OCDE, la información financiera y personal de los consumidores debe ser protegida mediante mecanismos adecuados de control y protección. Estos mecanismos deben definir los propósitos para los cuales los datos pueden ser recolectados, procesados, mantenidos, utilizados y revelados (especialmente a terceros). Este principio se constituye en un punto neurálgico de desarrollo constitucional en Colombia, sobre el cual la responsabilidad del proveedor de servicios financieros tiene unos deberes legales precisos.

9. Tratamiento de reclamaciones y reparación

Los consumidores financieros, de acuerdo a este principio, tienen acceso a mecanismos adecuados de tratamiento y reparación de quejas accesibles, asequibles, independientes, justas, responsables, oportunas y eficientes. Es un tema de amplio desarrollo en Colombia, a través de la figura del Defensor del Cliente y, particularmente, con el SAC que tienen las entidades supervisadas.

10. Competencia

Por último, la OCDE precisa que la industria financiera debe promover mercados competitivos a nivel nacional e internacional, para ofrecer a los consumidores una mayor variedad de servicios financieros y crear una presión competitiva sobre los proveedores, para ofrecer productos competitivos, mejorar la innovación y mantener una alta calidad de servicio.

Los consumidores deben poder buscar, comparar y, en su caso, alternar entre productos y proveedores, con facilidad y a costos razonables y divulgados. Contenido que, desde la protección al consumidor, se viene dando con el compromiso de nuestro país de ampliar la inclusión financiera, aspecto este de seguimiento institucional por parte de la SFC, con indicadores establecidos para el efecto.

3. EL GOBIERNO CORPORATIVO DE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR FINANCIERO

En otros contextos de la supervisión y regulación del sistema financiero, asegurador, pensional y de valores, hablar del gobierno corporativo del riesgo o del gobierno corporativo de los sistemas de compensación ya no es extraño. Estos conceptos han sido desarrollados desde la regulación y la supervisión, con base en las directrices internacionales que, sobre la materia, estableció el FSB¹⁵. Entre nosotros, desde la óptica regulatoria y de supervisión de la SFC, el gobierno corporativo del riesgo ha sido desarrollado, no así la temática del gobierno de los sistemas de compensación.

Pues bien, en frente de la protección del consumidor financiero, la propuesta de este ensayo es mostrar que, actualmente, tener como contenido de supervisión el gobierno corporativo de la protección del consumidor financiero tiene dos beneficios:

- De un lado, se vincula de forma estrecha lo prudencial, como es el gobierno corporativo, con un aspecto de cumplimiento regulatorio, como es la protección del consumidor financiero.
- De otro, se coloca como un punto en el horizonte, por realizar, que el gobierno corporativo del consumidor financiero de las ES/CF sea considerado y desarrollado como parte de la cadena de valor de las entidades, y no solamente como un aspecto de prevención de riesgo legal, en donde el rol prospectivo del supervisor, vía un monitoreo permanente del desarrollo de esta protección, tendrá relevancia.

Se entiende como el gobierno corporativo de la protección consumidor financiero el conjunto de órganos, sus funciones, perfiles y principios de gobierno vinculados de manera directa con esta protección. Entre nosotros, al desarrollarse desde el año 2009 la estructura organizacional de la ES/CF como uno de los elementos del SAC, se viene reconociendo este concepto.

Son parte de este gobierno corporativo de la protección del consumidor financiero la Junta Directiva y/o un Comité de Junta vinculado con dicha función; la Alta Gerencia, incluida un área especializada para desarrollar esta protección, y la Auditoría Interna, encargadas de evaluar el cumplimiento de las directrices legales sobre la materia. En el caso colombiano, respecto del SAC o sistema de atención del consumidor.

Desde la óptica de la SFC, le corresponde a este Despacho establecer la forma como el cumplimiento de las directrices legales sobre protección al consumidor es promovida, desarrollada y controlada por los diferentes órganos de gobernanza interna de una ES/CF. Para el efecto, conforme con los principios establecidos sobre la materia y el marco regulatorio desarrollado, las siguientes serían las políticas y procedimientos objeto de evaluación que deberían considerarse para establecer, en este ámbito, el funcionamiento efectivo de estos órganos de gobierno corporativo:

15 FSB. Principios de compensación, 2012, y Principios de una estructura efectiva de riesgo, 2014.

- Existencia de políticas y procedimientos de protección del consumidor financiero que cubran aspectos tales como el tratamiento diligente y profesional en la publicidad e información del producto y servicio contratado.
- Existencia de políticas y procedimientos de protección del consumidor financiero en materia de asesoría y educación financiera respecto del producto y servicio contratado.
- Existencia de políticas y procedimientos de protección del consumidor financiero en materia de prevención de fraude y las consecuentes reglas de reparación aplicables, en caso de que se reporte un siniestro.
- Existencia de políticas y procedimientos de protección del consumidor financiero en materia de protección del "habeas data".
- Existencia de políticas y procedimientos de atención de quejas y reclamos.
- Existencia de políticas y procedimientos para la prevención de riesgos de vulneración de los derechos del consumidor financiero para cada una de las materias anteriormente señaladas

Alrededor de estas políticas y procedimientos, le corresponder al supervisor establecer el cumplimiento de los "mandatos" que la Junta Directiva, la Alta Gerencia y la Auditoría Interna desarrollen efectivamente en su rol en esta materia.

Junta Directiva. Respecto de la Junta Directiva, se deberá validar, además de su rol efectivo en el direccionamiento, la forma como estas políticas posibilitan integrar al consumidor financiero en la cadena de valor de la ES/CF, merced a la inclusión de estas materias vinculadas con la calidad del servicio en la planeación. Así mismo, será objeto de supervisión la forma como la Junta Directiva le da prioridad al seguimiento y cumplimiento de las directrices internas que desarrollan los aspectos asociados con la protección del consumidor financiero.

Alta Gerencia. Se deberá validar la existencia de un área responsable del cumplimiento de las directrices existentes sobre protección del consumidor. Así mismo, se evaluará la forma como, respecto de los diferentes productos y servicios, se han desarrollado estas políticas en todo el ciclo de la relación con el consumidor financiero, desde la publicidad del producto o servicio, su vinculación, el ejercicio de sus derechos y su terminación.

Auditoría Interna. Se deberá evaluar la existencia de una metodología y procedimientos para hacer seguimiento al cumplimiento de las directrices legales sobre protección al consumidor financiero en todas las líneas de negocio y principales productos y servicios, haciendo énfasis en la evaluación sobre la efectividad de los controles existentes para que sea efectiva en los diferentes ámbitos de la protección del consumidor.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. Buenas prácticas para la protección del consumidor financiero, 2013.
 Congreso de la República. Ley 1324 de 2009, sobre protección del consumidor financiero. Ley 1748 de 2014, sobre información sobre tasas de interés e información sobre aportes pensionales.

Ley 1793 de 2016, sobre reglas sobre disposición libre de los depósitos en cuentas de ahorros y sobre límites de cobros y tarifas sobre ellos.

FSB. Principios de compensación, 2012, y Principios de una estructura efectiva de riesgo, 2014.

OCDE. G20/OECD High-level principles on financial consumer protection, 2011. G20/OECD Effective approaches to support the implementation of the remaining G20/OECD high-level principles on financial consumer protection, 2014.

Superintendencia Financiera. Competencia y protección del consumidor financiero. Circular Externa 29 de 2014, parte primera, título tercero.