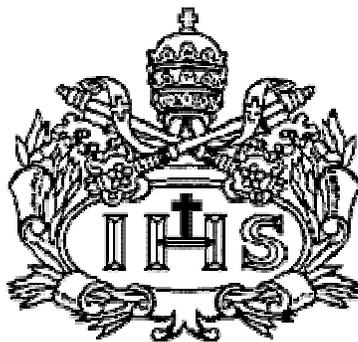


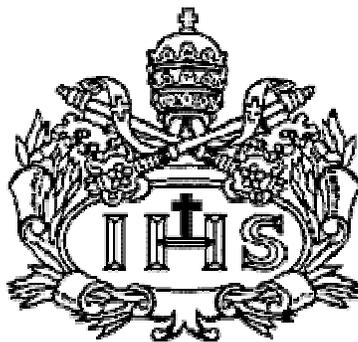
**LA DEFENSORÍA DEL CLIENTE EN LAS COMPAÑÍAS ASEGURADORAS
COMO MECANISMO DE SOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS**



ALEJANDRA MARTÍNEZ RODRÍGUEZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
ÁREA DE DERECHO PROCESAL
BOGOTÁ, D. C.
2009**

**LA DEFENSORÍA DEL CLIENTE EN LAS COMPAÑÍAS ASEGURADORAS
COMO MECANISMO DE SOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS**



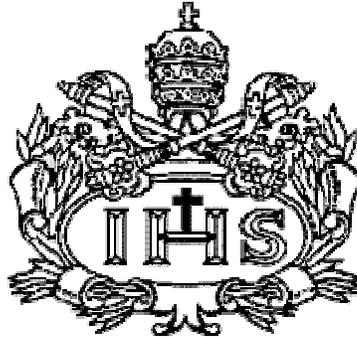
ALEJANDRA MARTÍNEZ RODRÍGUEZ

**Trabajo de grado para optar al título de
Abogada**

**Directora
BEATRIZ E. GÓMEZ DE SABOGAL
Abogada
Magister en Derecho de Seguros**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
ÁREA DE DERECHO PROCESAL
BOGOTÁ, D. C.
2009**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA



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

*A mi familia, a quien
debo lo que soy.*

AGRADECIMIENTOS

La autora expresa sus agradecimientos a:

A mi papá, quien me ha enseñado a ser persistente y luchar honestamente por mis objetivos.

A mi mamá, por su dulzura, sus consejos siempre sabios y su desmedida entrega a nosotros, su familia.

A mis hermanas, por su compañía, su paciencia y su constante apoyo.

A BEATRIZ, quien ha sido mi maestra y guía en este proceso de formación académica y profesional, gracias por su permanente orientación y ayuda y por su invaluable amistad.

A JOSE IGNACIO, por su comprensión, su apoyo y el inmenso amor y la fuerza que me da cada día.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. ORIGEN Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INSTITUCION DE LA DEFENSORÍA DEL CLIENTE	11
1.1 EL OMBUDSMAN	11
1.1.1 Características	12
1.1.1.1 Libertad de acceso	12
1.1.1.2 Gratuidad	12
1.1.1.3 Independencia e imparcialidad	13
1.1.1.4 Actuación carente de poder vinculante	13
1.2 EL DEFENSOR DEL ASEGURADO	13
2. LA DEFENSORÍA DEL CLIENTE EN LAS COMPAÑÍAS ASEGURADORAS EN COLOMBIA	15
2.1 ORIGEN	15
2.2 MARCO LEGAL	15
2.3 FUNCIONES Y COMPETENCIA	20
2.4 PROCEDIMIENTO ADELANTADO EN LA RESOLUCIÓN DE QUEJAS	30
2.4.1 Actores intervinientes	33
2.4.1.1 Clientes o usuarios	33
2.4.1.2 Defensor del cliente	35
2.4.1.3 Entidad vigilada	37
2.4.1.4 Superintendencia Financiera	37
2.5 EFECTOS DE LAS DECISIONES DEL DEFENSOR	39
3. PROYECTO DE REFORMA FINANCIERA	42
4. LA DEFENSORIA DEL CLIENTE EN RELACION CON OTROS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS	60
4.1 GENERALIDADES DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	60
4.2 CLASIFICACIÓN	62
4.2.1 Autocompositivos	62
4.2.1.1 Conciliación	62
4.2.1.2 Mediación	63
4.2.2 Heterocompositivos	64
4.2.2.1 Amigable composición	64
4.2.2.2 Arbitraje	64
5. CONCLUSIONES	67
BIBLIOGRAFÍA	69

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta el importante papel que hoy reviste al consumidor en el tráfico jurídico contractual, particularmente en la relación jurídica que éste tiene con las Compañías Aseguradoras, se hace necesario que en desarrollo de posibles conflictos que surjan entre las partes, se provea al cliente o usuario, en razón de su desventajosa posición, una serie de mecanismos que le permitan solucionar los mismos de manera extrajudicial, rápida y económica.

Bajo este panorama, la expansión y el robustecimiento de la mal llamada “justicia privada” no nos puede ser indiferente y nos obliga a revisar como ésta, a través de los diferentes Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, ha logrado en poco tiempo la efectividad que en tantos años, pareciera esquivar a la justicia pública ordinaria.

Para el caso concreto de las Compañías Aseguradoras, la Defensoría del Cliente, prevista legalmente, sería ese mecanismo idóneo referido anteriormente, considerando que la solución de los conflictos entre la entidad y los consumidores tendría un carácter especializado y ágil, en relación con los procesos judiciales que se originan en las mismas causas.

De hecho cada día los diferentes entes de control, gremiales y estamentos del orden regional y nacional se empeñan más en lograr su correcta aplicación y su mejoramiento, como se puede observar en la amplia normatividad que regula la defensa del consumidor financiero dentro del contexto de la economía nacional.

El presente trabajo no pretende nada distinto que mostrar, de una manera descriptiva, la figura de la Defensoría del Cliente en las Entidades Aseguradoras, de manera tal que se pueda fijar claramente el marco de aplicación y el alcance jurídico de sus decisiones en frente de los conflictos que se derivan del Contrato de Seguro como tal.

En primer lugar, se abordarán los antecedentes históricos de la mencionada figura, cuyo surgimiento en otros países, dieron origen al concepto y a la implementación de la Defensoría del Asegurado que hoy en día se tiene en Colombia.

A través de una puntualizada descripción de la figura de la Defensoría del Cliente en las Compañías de Seguros, se buscará esclarecer los problemas prácticos que se desatan del desarrollo de la misma y concluir finalmente si la aplicabilidad de ésta es la indicada para lograr la efectividad en la solución de los conflictos que se presentan entre los sujetos parte del contrato de seguros.

Seguidamente se analizará la más reciente propuesta legislativa que se debate actualmente en el Congreso de la República, la cual, entre otras muchas materias

de relevancia nacional, trata con cierta profundidad el tema de la Defensoría del Cliente y su incidencia en la protección de los consumidores financieros.

Finalmente, del resultado de una comparación de la Defensoría del Cliente con algunos de los más importantes y recurridos Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, se determinará, a partir de sus semejanzas y diferencias, si ésta al interior de las Compañías Aseguradoras constituye un mecanismo actual y eficiente que promueve, extrajudicialmente, con la solución de los conflictos que surgen de la relación de las entidades con sus clientes y/o usuarios.

La evaluación de los efectos y las consecuencias del empleo de la Defensoría del Cliente en las Compañías de Seguros, nos permitirá ultimar, a través de conclusiones académicas, si es necesario formular nuevas alternativas que mejoren la aplicabilidad de la misma o si por el contrario, de conformidad con la normatividad actual, ésta cumple de manera efectiva su misión cardinal de protección a los derechos de los consumidores y la simultánea solución a los conflictos contractuales.

1. ORIGEN Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INSTITUCION DE LA DEFENSORÍA DEL CLIENTE

Para comprender la figura objeto de nuestro estudio y de ésta manera analizar sus características, su aplicación y finalmente su efectividad en nuestro ordenamiento, se hace imperioso conocer cuál fue su origen en el mundo.

Si bien la defensoría del cliente es sólo una de las tantas derivaciones de la institución nórdica del *Ombudsman*, veremos cómo su propósito inicial aún se conserva, pero con ciertas modificaciones que se hicieron necesarias para su implementación sectorial.

1.1 EL OMBUDSMAN

La palabra *ombudsman* -originaria del idioma inglés- etimológicamente significa *ombud*, que es el que actúa como vocero o representante y *man*, que es hombre.

La figura del *Ombudsman* surgió en Suecia en el siglo XVI, con un propósito general de protección de los particulares frente al poder del Estado y su Administración. Su primera manifestación se dio con el llamado *Presbote de la Corona*, cuya función principal era vigilar, bajo la suprema autoridad del Rey, la administración de justicia en el reino, debiendo informar a éste de las fallas o irregularidades que encontraba. Posteriormente, para inicios del siglo XVIII, el Rey Carlos XII creó el cargo de *Procurador Supremo*, que se desempeñaría como el funcionario encargado de velar por el fiel cumplimiento de las leyes y de los estatutos del reino, por parte de los servidores públicos.

Para el año de 1809, tras casi dos siglos de haberse implementado en el sector público y fortalecido la función protectora del *Ombudsman*, se da la constitucionalización de la figura. Ésta es incorporada a la Constitución Sueca como un delegado del Parlamento, pero con plena independencia del mismo. A su cargo se encontraban las funciones de vigilancia e inspección de la administración, la promoción del respeto de los derechos y las libertades ciudadanas y la admisión de sus reclamaciones.

El importante actuar de Suecia fue seguido por diferentes naciones alrededor del mundo. Si bien la nueva adopción de esta figura se realizó en los términos generales con los que inicialmente se creó en Suecia, algunas naciones hicieron algunas variaciones atendiendo a las particularidades de sus ordenamientos internos. Así por ejemplo, algunas de sus denominaciones son *Defensor del Pueblo*, *Defensor de los Habitantes*, *Defensor del Ciudadano*, entre otras.

Tras la constitucionalización del *Ombudsman* en Suecia y su expansión hacia los sectores públicos de otros países europeos y americanos, la figura se abre paso a su derivación en diferentes sectores particulares y especializados. Este hecho, no

ajeno a la mayoría de países en el mundo, tiene una especial significación en la historia del *Ombudsman*: no sólo implicó la ampliación de su ámbito de aplicación de un primer sector exclusivamente público a otros más diversos y privados, sino que logró su consolidación como figura ideal para la protección y la defensa de intereses, tanto públicos y generales como privados y particulares.

1.1.1 Características. Tal como se comentó, el *Ombudsman* primeramente fue una creación de origen público, así como lo fue su destinación inicial. No obstante, a lo largo del desarrollo de este trabajo observaremos que su «sectorización» o «privatización» no ha modificado las que desde un comienzo fueron y continúan siendo sus características.

Dentro de las principales características que identifican a la figura del *Ombudsman*, bien en su versión pública o en la privada, podemos encontrar:

1.1.1.1 Libertad de acceso. Según se observó anteriormente, la Constitución Sueca estableció la figura del *Ombudsman* para dar respuesta inmediata a los ciudadanos ante abusos cometidos por la administración y que eran de difícil solución por vía burocrática o judicial. Con sus actuaciones se buscaba proteger al pueblo de las violaciones de sus derechos, repercutiendo esto en el mejoramiento de la administración pública.

Acudiendo a las palabras del Dr. Carlos Ignacio Jaramillo en su libro *Solución Alternativa de Conflictos en el Seguro y en el Reaseguro*, se puede decir que “(...) la finalidad cardinal del *Ombudsman*, a nivel general, estriba en preservar el equilibrio que, de *jure condendo*, debe reinar ininterrumpidamente entre administradores y administrados”.¹

Ahora bien, si hemos reafirmado que el *Ombudsman* se configura en una vía acertada para la protección y la defensa de los intereses de las personas, el acceso de la población a ésta no puede ser tempestuoso. Debe bastar la simple demostración de una real vulneración a algunos de sus intereses para que la persona se vea amparada.

De manera excepcional, en algunos sectores existen algunos requisitos mínimos que la persona que solicita la intervención del *Ombudsman* debe reunir para obtener su atención. Este es el caso de los usuarios ante el Defensor del Cliente en las Compañías Aseguradoras, según lo veremos.

1.1.1.2 Gratuidad. En unión con la anterior característica, para que la gente pueda acudir libre y fácilmente a requerir la protección y la defensa de sus derechos y

¹ JARAMILLO JARAMILLO, Carlos Ignacio. *Solución alternativa de conflictos en el seguro y en el reaseguro*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas – JAVEGRAF, 1998. p. 123.

sus intereses, se hace necesaria la existencia de un trámite ágil, sencillo e informal para ello. El no cobro de esta asistencia a quienes acudan a su amparo, facilita y garantiza, en cierta forma, el acceso de un gran número de personas a un trámite ante el Defensor de sus derechos generales o particulares.

1.1.1.3 Independencia e imparcialidad. En su función defensora de los derechos del público, el *Ombudsman* debe mantener su independencia respecto del órgano o área que investiga. De esta manera protege la imparcialidad que debe caracterizar cada una de sus investigaciones y recomendaciones.

1.1.1.4 Actuación carente de poder vinculante. El trámite que adelanta un *Ombudsman* consiste básicamente en recibir, investigar y dar una respuesta a las quejas formuladas por la población frente a alguna actuación dañina a sus intereses por parte de la administración o de la institución sobre la cual ejerce control.

El hecho de no tener una potestad sancionatoria que le permita tomar acciones correctivas contra las actuaciones de su investigado, pone en duda la efectividad de esta figura como idónea para la real protección de los derechos de las personas.

1.2 EL DEFENSOR DEL ASEGURADO

Para adentrarnos en la figura objeto de nuestro estudio - el *defensor del cliente* en las compañías aseguradoras en nuestro país - no es sólo necesario saber cuál fue su origen general, como lo es el *Ombudsman*, sino conocer acerca de la institución de la cual años después se derivaría directamente para su aplicación el ámbito sectorial en nuestro país, como lo es el *Defensor del Asegurado* de MAPFRE en España.

Si cronológicamente nos remontamos a la aparición del *Ombudsman* en el sector de los seguros, encontraremos que la figura a la cual nos referimos no fue la primera en surgir en Europa.

Sin embargo, su importancia para nuestro trabajo se centra básicamente en que sus bases, claro está con ciertas modificaciones, fueron en su momento adoptadas en nuestro país para esbozar la que sería la primera manifestación de la *Defensoría del Cliente*.

Hacia el año de 1984^{*}, la entonces MAFRE Mutualidad de Seguros, hoy en día MAPFRE S.A., fue la primera entidad en España en implementar la figura del *Defensor del Asegurado*.

La estructura que se adoptó, a diferencia de la gran mayoría de países europeos que poseen una unipersonal, fue la de un cuerpo colegiado integrado por tres (3) personas que conforman la *Comisión de Defensa del Asegurado*, de los cuales su presidente es el llamado *Defensor del Asegurado*.

Esta importante iniciativa empresarial sirvió de ejemplo y guía para muchas otras compañías aseguradoras que implementaron en su estructura la figura del *Defensor del Asegurado*, eso sí de manera unipersonal y no plural como lo hizo MAPFRE^{**}.

La acogida y éxito de esta figura en España incidió para que en 1995 el tema se regulara legislativamente mediante la Ley de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados^{***}. Si bien lo que esta Ley pretendió no fue imponer la adopción de la figura del *Defensor del Asegurado* como obligatoria para las aseguradoras, si previó los lineamientos sobre los cuales debe realizarse su designación y cuáles serán los efectos de sus decisiones.

^{*} Según Fernando Suárez González, primer presidente de la Comisión de Defensa del Asegurado de MAPFRE “en la junta general extraordinaria celebrada el día 28 de abril de 1984 se modificaron los estatutos de MAPFRE Mutualidad de Seguros, que fueron aprobados por Orden Ministerial del 12 de noviembre del mismo año. El artículo 14 de esos estatutos sociales creó la Comisión de Defensa del Asegurado, que comenzó a funcionar en enero de 1985 previa la aprobación de su reglamento, el 24 de enero de ese año”. El Defensor Del Asegurado: Doce Años Defendiendo Al Asegurado En España. Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros, N° 10, Pontificia Universidad Javeriana – Asociación Internacional de Derecho de Seguros AIDA, Bogotá, 1997, pág. 191.

^{**} Esta práctica también fue seguida por otros sectores como el bancario.

^{***} Cf. Ley 30 del 8 de noviembre de 1995.

2. LA DEFENSORÍA DEL CLIENTE EN LAS COMPAÑÍAS ASEGURADORAS EN COLOMBIA

Tras haber esbozado históricamente los antecedentes de la figura objeto de nuestro trabajo, es hora de adentrarnos en su estudio detallado. Su análisis nos ayudará a conocer sus particularidades y éstas a su vez permitirán determinar la validez y eficacia de su implementación en el sector asegurador.

2.1 ORIGEN

De la misma manera como llegó la *Defensoría del Asegurado* al país Ibérico, se estableció la *Defensoría del Cliente* en las Compañías de Seguros en nuestro país, gracias a la única y autónoma iniciativa empresarial de la sociedad Suramericana de Seguros.

A finales del año 1996, la compañía antioqueña, inspirada por un ánimo tuitivo y de progreso, acogió los lineamientos básicos de la figura implementada por MAPFRE en España hacía casi una década. Quizá la mayor diferencia fue la adopción de una estructura unipersonal y no plural como ya se había referenciado.

Esta acertada decisión, al igual que lo ocurrido en España, sirvió de iniciativa para que otras compañías contemplaran la posibilidad de acoger la figura del *Defensor del Cliente* al interior de sus organizaciones. De igual forma, la buena experiencia de su ejercicio durante el primero de sus años, ayudó a que la *Defensoría del Cliente* adoptara un carácter más importante, general y obligatorio, a través de la iniciativa legislativa que tuvo lugar en el Congreso de la República para los años 1996 y 1997.

2.2 MARCO LEGAL

La primera aproximación de la *Defensoría del Cliente* a convertirse en una realidad legislativa fue mediante el Proyecto de Ley N° 234 presentado por la Cámara de Representantes el 8 de octubre de 1997. La iniciativa legislativa a su vez fue propuesta y aprobada en primer debate ante el Senado de la República mediante el Proyecto N° 1 de noviembre de 1997.

Dicho proyecto tenía como propósito, entre otras ideas, la de crear la *Defensoría del Cliente* como un mecanismo alternativo de solución de conflictos de naturaleza privada, al cual podrían acudir libremente los empresarios que desearan implementarla al interior de sus organizaciones para procurar la justicia en las relaciones con sus clientes o usuarios.

Su ejercicio requería, no obstante, que los clientes o usuarios acudieran en primer lugar y de forma directa ante la entidad y posteriormente, si ésta no había dado

respuesta oportuna o favorable, si podían acceder a la defensa de la figura en mención.

La propuesta legislativa planteaba, acertadamente, que el *Defensor del Cliente* podía desenvolverse igualmente como conciliador o mediador en los conflictos que se generaran entre la empresa y sus clientes o usuarios. Así mismo, pretendía imprimirle obligatoriedad frente a la compañía, respecto de aquellas decisiones que fueran favorables al cliente o usuario.

Lamentablemente, esta iniciativa parlamentaria no superó todo el trámite aprobatorio requerido y fue así como terminó la primera gran oportunidad de haberse incluido en nuestro país en legal forma la figura de la *Defensoría del Cliente*.

Posteriormente, cuando aún en nuestro país sólo existían los *Defensores del Cliente* en aquellas compañías que de manera voluntaria decidían implementarlos, la Ley 640 de 2001* publicada en el Diario Oficial No. 44.282 del 5 de enero de 2001, introdujo una referencia normativa acerca de la posibilidad que tenían éstas figuras –netamente empresariales- de actuar como conciliadores.

De manera arriesgada e innovadora, el Artículo 47 de la mencionada ley expresaba lo siguiente:

Artículo 47. Los párrafos 1° y 3° del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedarán así:

Parágrafo 1°. Los defensores del cliente de las instituciones financieras, continuarán prestando sus servicios para la solución de los conflictos que se generen en las relaciones bancarias y financieras de los clientes o usuarios y las entidades del sector financiero.

Parágrafo 3°. Los defensores del cliente de las instituciones financieras también podrán actuar como conciliadores en los términos y bajo las condiciones de la presente ley.²

Sin embargo, mediante sentencia de constitucionalidad C-500/01, el anterior artículo fue declarado inexecutable por encontrarse vicios en su trámite y por haberse vulnerado el principio de unidad de materia que debe observarse en cada proyecto de ley.

Según puede extraerse de la sentencia enunciada, todos los actores consideraron válido el contenido normativo demandado, pero no aceptaron las «irregularidades»

* “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”.

² COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 640 de 2001. Art. 47.

que se cometieron en su trámite. Un claro ejemplo de esta posición es la que se encuentra dentro del concepto del Procurador General de la Nación, de la época:

... el contenido del artículo 47 demandado, dentro del contexto que lo regula, esto es, la conciliación, no contraría precepto constitucional alguno, toda vez que reconoce la calidad de conciliadores de los defensores del cliente en las entidades financieras donde éstos estén constituidos, así como que continúen conociendo de los conflictos que se generen en las relaciones bancarias y financieras entre clientes o usuarios de la entidad y las entidades del sector financiero. Sobre éste último aspecto, sostiene que no era necesario que el legislador lo estableciera toda vez que la institucionalización de la figura del defensor del cliente la puede efectuar cada entidad financiera en sus estatutos internos, sin previa anuencia del legislador.³

Si bien las disposiciones normativas recaían exclusivamente sobre el *Defensor del Cliente* del sector financiero y bancario, y no sobre el asegurador como ha de interesarnos, consideramos lamentable que por cuestiones netas de trámite no se haya mantenido incólume la exequibilidad de las mismas, ya que de haberse hecho, con seguridad se habría logrado la ampliación de esos «beneficios» para el sector asegurador.

A pesar de los diferentes intentos parlamentarios fallidos, el objetivo de introducir al *Defensor del Cliente* en nuestro ordenamiento normativo persistió y fue así cómo en el año 2003 logró adoptarse la *Defensoría del Cliente* como una institución legalmente reconocida. Esta trascendental decisión se obtuvo mediante la expedición de la Ley 795 del 14 de enero de 2003, publicada en el diario oficial 45.064 del 15 de enero del mismo año.

Vale la pena aclarar que en un primer momento cuando el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Manuel Santos, presenta ante la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley *por el cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones*^{*}, no se encontraba siquiera mencionada la figura de la *Defensoría del Cliente*. Tampoco se hizo en la ponencia para primer debate ante la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 106 de 2001.^{**}

Fue sólo a partir de la ponencia para segundo debate^{***} del Proyecto de Ley No. 106 de 2001 ante la Cámara de Representantes que *apareció* consagrada la

³ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-500 de 15 de mayo 2001. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

^{*} Cf. Proyecto de Ley No. 106 de 2001 Cámara. Gaceta del Congreso del 28 de septiembre de 2001. Año X – No. 502.

^{**} Cf. Gaceta del Congreso del 11 de diciembre de 2001. Año X – No. 641.

^{***} Cf. Gaceta del Congreso del 17 de mayo de 2002. Año XI – No. 171.

Defensoría del Cliente como parte de las disposiciones normativas que modificarían el artículo 98 (Capítulo XIV, *Reglas Relativas a la Competencia y a la Protección del Consumidor*) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF).

Desde un comienzo, la figura de la *Defensoría del Cliente* fue contemplada simplemente como un «vocero» de los clientes o usuarios de todas aquellas entidades vigiladas en ese entonces, por la Superintendencia Bancaria*, dotado de capacidad para conocer y resolver las quejas individuales, pero no como un mecanismo de solución alterna de conflictos, como si se proponía en la primera iniciativa legislativa ya mencionada.

Es necesario aclarar que de acuerdo con la Parte Primera del EOSF, las entidades sobre las cuales ejerce vigilancia la Superintendencia Bancaria son:

Artículo 1º.- Estructura General.

El sistema financiero y asegurador se encuentra conformado de la siguiente manera:

- a. Establecimientos de crédito;
- b. Sociedades de servicios financieros;
- c. Sociedades de capitalización;
- d. Entidades aseguradoras;
- e. Intermediarios de seguros y reaseguros.⁴

Finalmente, después de algunas modificaciones a los Proyectos de Ley presentados en la Cámara de Representantes y el Senado, el artículo final aprobado que le otorgó un reconocimiento público y legal a la *Defensoría del Cliente* fue el siguiente:

Artículo 24. Modifícase el numeral 4 del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

4. Debida prestación del servicio y protección al consumidor.

(...)

4.2 Defensor del cliente. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria deberán contar con un defensor del cliente, cuya función será la de ser vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva institución, así como conocer y resolver las quejas de estos relativas a la prestación de los servicios.

* Se exceptuaron únicamente a los bancos de redescuento.

⁴ COLOMBIA. Congreso de la República. Decreto 663 del 2 de abril de 1993. Art. 1º.

El defensor del cliente de las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria deberá ser independiente de los organismos de administración de las mismas entidades y no podrá desempeñar en ellas función distinta a la aquí prevista.

Dentro de los parámetros establecidos en este numeral el Gobierno Nacional mediante normas de carácter general señalará las reglas a las cuales deberá sujetarse la actividad del defensor del cliente de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Corresponderá a la asamblea general de socios o de asociados de las instituciones vigiladas la designación del defensor del cliente. En la misma sesión en que sea designado deberá incluirse la información relativa a las apropiaciones previstas para el suministro de recursos humanos y técnicos destinados al desempeño de las funciones a él asignadas.

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

Lo establecido en el inciso anterior se entiende sin perjuicio de las acciones judiciales que pueden presentar tanto clientes y usuarios como las mismas instituciones vigiladas a efectos de resolver sus controversias contractuales y de aquellas quejas que en interés general colectivo se presenten ante la Superintendencia Bancaria.

4.4 Sanciones. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del defensor del cliente será sancionado por la Superintendencia Bancaria en la forma prevista en la Parte Séptima del presente Estatuto. En los términos de dichas disposiciones las instituciones vigiladas podrán ser sancionadas por no designar al defensor del cliente, por no efectuar las apropiaciones necesarias para el suministro de los recursos humanos y técnicos que requiera su adecuado desempeño o por no proveer la información que necesite en ejercicio de sus funciones. El defensor del cliente podrá ser sancionado por el incumplimiento de las obligaciones que le son propias.

Parágrafo. El defensor del cliente podrá desempeñar su función simultáneamente en varias instituciones vigiladas. Se excluye de la

* El texto entre paréntesis fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. En su momento, la autora se referirá al fallo judicial correspondiente.

obligación de contar con un defensor del cliente a los bancos de redescuento”⁵.

El artículo anterior fue reglamentado por el Decreto 690 del 19 de marzo de 2003*, al cual se hará referencia más adelante cuando se especifiquen las competencias y facultades del Defensor del Cliente.

En el año 2005, se dictó una nueva ley que estableció la obligación de implementar la Defensoría del Cliente también para aquellas entidades sometidas a la inspección y vigilancia permanente de la Superintendencia de Valores.

Fue así cómo el Artículo 22 de la Ley 964 de 2005 consagró expresamente:

Artículo 22. Aplicación del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

(...)

Adicionalmente, será aplicable a tales entidades lo previsto en el numeral 4 del artículo 98 y en el numeral 1 del artículo 122 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”.⁶

A su vez, el mencionado artículo fue reglamentado por el Decreto 4749 del 30 de diciembre de 2005.** No obstante, si bien las dos últimas referencias normativas hacen alusión a la figura objeto de nuestro estudio, nos abstendremos de analizarlas teniendo en cuenta que las mismas se produjeron específicamente para aquellas entidades que ejercieran actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público mediante valores y no, como nos corresponde, para las Compañías Aseguradoras.

2.3 FUNCIONES Y COMPETENCIA

De forma innovadora, y beneficiosa*** a nuestro modo de ver, el Proyecto Legislativo adelantado en el año 1997 proponía que las actividades que desarrollara el *Defensor del Cliente* fueran reglamentadas por los particulares, refiriéndose a las entidades que decidieran adoptar la figura. No obstante, además de no haberse consagrado esta iniciativa en una realidad legislativa; el mismo

⁵ *Ibíd.*, Art. 24.

* *Cfr.* Diario Oficial No. 45.133 de 20 de marzo de 2003.

⁶ *Ibíd.* Ley 964 de 2005. Art. 22.

** *Cf.* Diario Oficial No. 46.163 de 2005.

*** Como opina el Dr. Carlos Ignacio Jaramillo, “(...) la definición de aspectos tales como la competencia, las funciones y procedimientos de la defensoría, sería más aconsejable dejarlos a la libre determinación del empresario, interesado en la buena marcha de la figura. Un exceso o un desbordamiento en la reglamentación gubernamental en cuestión, podría hacer nugatoria, en la praxis, su anhelada adopción, o por lo menos frenar su expansión (...)”. *Op. cit.* p. 159-160.

artículo en su inciso final, contradecía esta propuesta, al otorgar la facultad de reglamentación de la competencia, las funciones y los procedimientos del *Defensor del Cliente*, a la Superintendencia encargada de vigilar la entidad privada.*

A diferencia de lo señalado, la norma (artículo 24 de la Ley 795 de 2003)** que finalmente estableció la obligatoriedad de la adopción de la figura de la *Defensoría del Cliente*, consagró que el Gobierno Nacional sería el encargado de la reglamentación de la misma. Así pues, el Decreto 690 de 2003 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fue el encargado de reglamentar parcialmente el artículo 24 mencionado y de esta forma, fijar las funciones y competencias del *Defensor del Cliente* y establecer el procedimiento que se debe adelantar para el desarrollo de su actividad al interior de las empresas vigiladas.

Ahora bien, detallando en las funciones del *Defensor del Cliente*, el Decreto 690 de 2003 estableció lo siguiente:

Artículo 2°. Funciones.

El defensor del cliente de las entidades vigiladas tendrá como funciones ser vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva institución, y conocer y resolver de forma objetiva y gratuita las quejas individuales, dentro de los términos aquí establecidos, que estos le presenten relativas a un posible incumplimiento por parte de la entidad vigilada, de las normas legales o internas que rigen el desarrollo o ejecución de los servicios o productos que ofrecen o prestan, o respecto de la calidad de los mismos.⁷

De lo anterior se puede concluir que al Defensor del Cliente le corresponden dos principales funciones, como lo son la de «vocería» y la de «resolución de quejas».

De manera particular, el Decreto 690 de 2003 ha establecido lo siguiente respecto de la función de vocería:

Artículo 5°. Vocería de clientes o usuarios.

Con objeto de cumplir con su función de ser vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva institución, y de manera independiente de

* Artículo 30. Naturaleza Jurídica. La Defensoría del Cliente es una institución de origen privado cuya actividad se rige por las reglamentaciones adoptadas por los particulares. La competencia, funciones y procedimientos de la Defensoría son determinados por el reglamento adoptado por la superintendencia respectiva.

** Dentro de los parámetros establecidos en este numeral el Gobierno Nacional mediante normas de carácter general señalará las reglas a las cuales deberá sujetarse la actividad del defensor del cliente de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

⁷ *Ibíd.*, Decreto 690 de 2003. Art. 2.

los asuntos relacionados con las quejas planteadas, el defensor del cliente podrá dirigir en cualquier momento a las juntas directivas o consejos de administración de las entidades vigiladas recomendaciones, propuestas, peticiones, de la actividad de las propias entidades que hubieran merecido su atención y que, a su juicio puedan mejorar, facilitar, aclarar o regularizar las relaciones, la correcta prestación del servicio, la seguridad y la confianza que debe existir entre las entidades vigiladas y sus clientes o usuarios. Las solicitudes se realizarán a través del funcionario que cada institución haya designado para llevar a cabo sus relaciones con el defensor.

Así mismo, los clientes o usuarios podrán dirigirse al defensor del cliente con el ánimo de que este formule recomendaciones y propuestas ante las entidades vigiladas, en aquellos aspectos que puedan favorecer las buenas relaciones entre las entidades vigiladas y sus clientes o usuarios.

Parágrafo. En el ejercicio de esta función el defensor del cliente no podrá solicitar información que esté sujeta a reserva.⁸

A su vez, el numeral 5.5 de la Circular Externa* 015 de 2007 de la Superintendencia Financiera expone:

5.5. Reglas sobre la función de vocería de clientes y usuarios.

En virtud de lo consagrado en los artículos 2° y 5° de los decretos 690 de 2003 y 4759 de 2005, el defensor del cliente tiene como función la de ser vocero de los clientes y usuarios ante la respectiva institución, de manera independiente de los asuntos relacionados con las quejas, pudiendo dirigir en cualquier momento a las juntas directivas o consejos de administración de las entidades vigiladas: i). Recomendaciones, ii) Propuestas y iii). Peticiones.

De acuerdo con lo expuesto, es pertinente precisar que:

Las solicitudes versarán sobre la actividad de las entidades que hubieren merecido la atención del defensor y que puedan mejorar, facilitar, aclarar o regularizar cualquiera de los siguientes aspectos:

- La correcta prestación del servicio.
- Las relaciones entre las entidades y sus clientes
- La seguridad.
- La confianza que debe existir entre las entidades y sus clientes.

⁸ *Ibíd.*, Art. 5.

* Según la Superintendencia Financiera, las circulares externas “son comunicaciones de carácter general, por medio de las cuales la Superintendencia Financiera de Colombia imparte instrucciones y expide normas generales de imperativo cumplimiento para las entidades vigiladas, fija doctrina o manifiesta su posición institucional frente a temas de su competencia.”

Lo anterior ya porque el defensor lo haya determinado directamente o en uso del derecho que asiste a los consumidores financieros de dirigirse a éste con el ánimo de formular recomendaciones o propuestas según se resalta en el literal d) del numeral 5.3.

Las solicitudes se harán a través de la persona que cada institución haya designado para llevar a cabo sus relaciones con el defensor conforme lo señalan las normas; sin embargo es preciso señalar que éste funcionario deberá poner en conocimiento de las juntas directivas o consejos de administración de la entidad las comunicaciones que el defensor le dirija a más tardar en la sesión inmediatamente siguiente.

En desarrollo de la función de vocería es necesario que el Defensor del Cliente haga seguimiento a las recomendaciones, sugerencias o asuntos que hubiere solicitado llevar al conocimiento de la Junta Directiva o del Consejo de Administración; por tanto la respectiva entidad deberá informarle sobre las actuaciones adelantadas o consideraciones efectuadas por la entidad frente a las mismas, dentro de los tres (3) meses contados a partir de la fecha de su presentación a la entidad.⁹

Así pues, el resultado de esta función, que bien puede el *Defensor del Cliente* activar *motu proprio* o bien el cliente o usuario mediante solicitud dirigida al defensor, será una recomendación, una petición o una sugerencia, que procure mejorar la situación observada al interior de la empresa vigilada y que podría repercutir en los diferentes aspectos que involucran a sus clientes o usuarios.

De las normas transcritas anteriormente no se deduce nada en concreto respecto de la forma como deberán dirigirse a la entidad estas recomendaciones, sugerencias o peticiones, por lo que de acuerdo a lo señalado por la Superintendencia Bancaria en su concepto No. 2003027033-4 del 3 de Octubre de 2003, “*queda a juicio del defensor teniendo en cuenta los principios de transparencia, celeridad y economía, pudiendo acudir como criterio orientador a los requisitos para la expedición de otros actos previstos en la misma regulación*”.

Ahora bien, la otra función que despliega el *Defensor del Cliente*, como es la de conocer y resolver las quejas de los clientes o usuarios de la entidades, es quizá el eje principal de la defensa de los mismos, pero no por ello la más sencilla de determinar y ejercer.

En los primeros años tras la creación legal de la *Defensoría del Cliente* y su posterior reglamentación, surgieron múltiples dudas e inquietudes de los clientes o usuarios, e inclusive de los mismos defensores, respecto de la forma como debía adelantarse la función de resolución de quejas, su diferencia con la función de

⁹ COLOMBIA. Superintendencia Financiera. Circular Externa 015 de 2007. Numeral 5.5.

vocería y en especial, la posible incompatibilidad que surgiera cuando el órgano de control y vigilancia también interviniera resolviendo quejas.

Sobre este aspecto ha habido diferentes manifestaciones* de parte del órgano de vigilancia y control (en su momento la Superintendencia Bancaria y hoy en día la Superintendencia Financiera) e inclusive un importante pronunciamiento jurisprudencial¹⁰, que ha permitido delimitar y concretar sin lugar a equívocos, en qué consiste cada una de estas funciones. Sobre los mismos se hará referencia a lo largo de este capítulo.

De esta manera, remitiéndonos en primer lugar a la transcripción normativa del Decreto 690 de 2003, al *Defensor del Cliente* le corresponde proceder respecto de la segunda función señalada de la siguiente manera:

Artículo 6°. Resolución de quejas.

1. En cumplimiento de sus funciones, al defensor del cliente le corresponde conocer, evaluar y resolver íntegramente, dentro de los términos establecidos en el presente decreto, las quejas que los clientes o usuarios de las entidades vigiladas le presenten acerca de posibles incumplimientos de normas legales o internas que rigen el desarrollo de las operaciones, contratos o servicios que ofrecen, prestan, o ejecutan las entidades vigiladas y que afecten directamente al cliente o usuario, así como las relativas a la calidad en la prestación de los servicios a cargo de la entidad.¹¹

Como puede deducirse, esta función es netamente rogada, a diferencia de la de vocería que también puede ejercerla la misma *Defensoría del Cliente* de “oficio”. Sólo los clientes o usuarios de la entidad vigilada (Compañías Aseguradoras, para nuestro caso) pueden acudir a solicitar la intervención del *Defensor del Cliente* para que sea éste quien conozca y resuelva sus quejas.

Esta solicitud podrán presentarla los clientes o usuarios en cualquier momento, siempre que se presenten incumplimientos legales o contractuales por parte de la entidad vigilada o también inconformidades respecto de la calidad del servicio prestado.

A primera vista, no se observa ninguna duda acerca del modo y el momento en que el *Defensor del Cliente* está habilitado para conocer y resolver las quejas de

* Cf. Concepto Superintendencia Bancaria No. 2003027033-4 del 3 de Octubre de 2003; Concepto Superintendencia Financiera (SF) 2007070892 del 26 de diciembre de 2007; Concepto SF 2007074914 del 28 de diciembre de 2007; Concepto SF 2008077981-000 del 29 de enero de 2009.

¹⁰ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1150 del 2 de diciembre de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹¹ COLOMBIA. Congreso de la República. Decreto 690 de 2003. Art. 6.

los clientes o usuarios. Sin embargo, cuando la Ley 795 fue expedida en el año 2003, surgieron confusiones en torno a la siguiente expresión normativa:

Artículo 24. Modifícase el numeral 4 del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

4. Debida prestación del servicio y protección al consumidor.

(...)

4.3 Procedimiento para el conocimiento de las quejas. Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de las quejas individuales relacionadas con la prestación de servicios por parte de las instituciones vigiladas que en virtud de sus competencias pueda conocer, el cliente o usuario deberá presentar su reclamación al defensor, quien deberá pronunciarse sobre ella en un término que en ningún caso podrá ser superior a quince (15) días hábiles, contados desde el momento en que cuente con todos los documentos necesarios para resolver la queja”.¹²

Según se había anunciado al comienzo de este capítulo, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1150 del 2 de diciembre de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, se pronunció sobre la constitucionalidad de la disposición normativa arriba subrayada, entre otros apartes del mismo artículo 24 de la Ley 795 de 2003.

La demanda de constitucionalidad fue instaurada por un ciudadano, entre las razones que a este estudio interesan, *“por considerar que los apartes acusados vulneran el derecho de petición al establecer un requisito de procedibilidad para poder acudir ante la Superintendencia Bancaria, consistente en la necesidad de acudir previamente ante el defensor del cliente de la entidad, y sólo una vez agotado el trámite puede el particular solicitar la protección de la superintendencia”*.

Entre las diferentes intervenciones de algunos ministerios, el organismo de control y vigilancia y la Procuraduría General de la Nación, se destaca la acérrima defensa de la constitucionalidad de la norma señalada, entre otras razones, por la celeridad, la economía y la eficacia que representa la necesidad de acudir previamente ante el *Defensor del Cliente*, además por considerar que *“si bien la Superintendencia Bancaria y el defensor del cliente reciben quejas, cada uno las tramita con fines muy distintos”*.

Sin embargo, la Corte Constitucional no acogió ninguno de los anteriores argumentos, puesto que no encontró *“razón alguna para aceptar que la actuación*

¹² *Ibíd.*, Ley 795 2003. Art. 24.

del defensor del cliente subordine la competencia que le corresponde a la Superintendencia y en la práctica paralice su desempeño frente a las quejas ciudadanas”, más aún teniendo en cuenta que “el defensor del cliente no cumple funciones administrativas ni es una prolongación de la Superintendencia Bancaria”.

Por el contrario, la Corte consideró que *“este requisito no sólo afecta los derechos de cada ciudadano en particular, sino que es lesivo del interés general, pues este tipo de funciones evidentemente repercuten en la eficiencia de las entidades vigiladas y la calidad de los servicios prestado por las mismas. Esto claramente afecta el derecho de petición”.*

Ahora bien, para morigerar los efectos temporales del fallo constitucional, la Superintendencia Bancaria emitió la Carta Circular^{**} 12 del 4 de febrero de 2004, mediante la cual estableció que el requisito de procedibilidad sólo quedaría sin efectos a partir del 20 de enero de 2004, puesto que fue sólo hasta el 19 de enero de ese mismo año que la decisión se notificó y quedó ejecutoriada.

De igual manera, la Superintendencia fue enfática al asegurar que *“las Defensorías del Cliente Financiero de cada una de las entidades sujetas a vigilancia y control de esta Superintendencia, deben continuar adelantando el trámite de aquellas quejas sobre las cuales avocaron conocimiento con anterioridad al 20 de enero del presente año, sin que las situaciones consolidadas durante la vigencia de la norma acusada sufran modificación”.*

Por otra parte, al hacer referencia en términos generales a la competencia de cualquier ente u organismo, la doctrina¹³ ha sabido determinarla de acuerdo a tres factores principales, como son la cuantía, la materia asignada y el tipo de controversia que adelante.

Respecto del *Defensor del Cliente*, el Decreto Reglamentario determinó la competencia del mismo por dos vías, una positiva como lo es la competencia general ya mencionada (numeral 1 del artículo 6° del Decreto 690 de 2003) y otra negativa con una serie de exclusiones taxativas. De esta manera, tanto la

^{*} Sobre este derecho, la Corte en esta sentencia se refiere a lo expuesto en las sentencias T-463/01 y T-074/01: “el derecho de petición no tiene dentro de su naturaleza la característica de ser subsidiario. Este implica que el ciudadano debe poder confiar en la posibilidad cierta y concreta de que cuando acude a los organismos y servidores públicos en el campo de sus correspondientes competencias, en demanda de su actividad para que lo protejan de los abusos o excesos de las organizaciones particulares sujetas a la intervención, inspección, vigilancia y control estatales, se produzca efectivamente la actuación oficial de la autoridad que se espera”.

^{**} Según la Superintendencia Financiera, las cartas circulares “son comunicaciones por medio de las cuales la Superintendencia Financiera de Colombia da a conocer información de interés para los vigilados y el público en general o solicita información esporádicamente. Tienen carácter informativo; mediante ellas no se expiden reglamentaciones”.

¹³ JARAMILLO JARAMILLO, Carlos Ignacio. Op. cit., p. 161.

competencia general como sus exclusiones, podrían, en un intento meramente académico, catalogarse dentro de los tres factores señalados.

En efecto, el numeral segundo del artículo 6° del Decreto 690 de 2003 establece:

Artículo 6°. Resolución de quejas.

(...)

2. Están excluidos de la competencia del defensor del cliente los siguientes asuntos:

- a) Los que no correspondan o estén directamente relacionados con el giro ordinario de las operaciones autorizadas a la entidad vigilada;
- b) Los concernientes al vínculo laboral entre las entidades vigiladas y sus empleados;
- c) Aquellos que se deriven de la condición de accionista de una entidad vigilada;
- d) Los relativos al reconocimiento de las prestaciones y de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes, así como el reconocimiento de las indemnizaciones o sumas aseguradas del contrato de seguros, salvo los que estén relacionados con la calidad del servicio en el reconocimiento en uno y otro caso, evento en el cual serán de conocimiento del defensor del cliente;
- e) Los que se refieren a cuestiones que se encuentren en trámite o hayan sido resueltas en vía judicial, arbitral o administrativa;
- f) Aquellos que correspondan a la decisión sobre la prestación de un servicio o producto, la celebración de un contrato y sus condiciones, o a la vinculación o admisión como cliente;
- g) Los que se refieran a hechos sucedidos con tres (3) años de anterioridad o más a la fecha de presentación de la queja;
- h) Las quejas que tengan por objeto los mismos hechos y afecten a las mismas partes y que hayan sido objeto de decisión previa por parte del defensor del cliente;
- i) Las quejas cuya cuantía individual, sumados todos los conceptos, superen los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de su presentación.

Parágrafo. En la decisión de los asuntos sometidos a su competencia, el defensor del cliente no podrá establecer perjuicios o sanciones salvo aquellas que estén determinados por la ley o el acuerdo de las partes.¹⁴

De las exclusiones anteriores, quizá la que más complicaciones ha acarreado en la práctica es el literal e, particularmente en lo que se refiere a la previa o simultánea resolución de la misma queja por la vía administrativa.

¹⁴ COLOMBIA. Congreso de la República. Decreto 690 de 2003. Art. 6.

El problema se generaba, concretamente, cuando la queja que ocasiona la apertura del trámite ante el órgano de control y vigilancia (antes la Superintendencia Bancaria hoy Superintendencia Financiera) también llegaba a ser de conocimiento del *Defensor del Cliente*.

Sin embargo, consideramos que desde el mismo momento en que empezaron a surgir inquietudes de parte de los clientes o usuarios de la entidades vigiladas, la Superintendencia Bancaria, en su momento, y ahora la Superintendencia Financiera, comenzaron a emitir acertados conceptos al respecto, que a nuestro juicio, han permitido despejar de manera clara toda duda que llegó a existir sobre el tema.

Así por ejemplo, el último pronunciamiento de la Dirección de Protección al Consumidor Financiero de la Superintendencia Financiera, Concepto 2008077981-000 del 29 de enero de 2009*, establece que “*el Defensor del Cliente siempre -en cualquier momento de la actuación- se encuentra en posibilidad de tramitar los asuntos sometidos a su conocimiento bien como quejas o bien como casos de vocería, de acuerdo con su calificado criterio de mejor atención al consumidor financiero con base en la naturaleza de la solicitud presentada*”.

En el mismo sentido, la Superintendencia Financiera mediante Concepto 2007074914 del 28 de diciembre de 2007, expresó:

(...) se aclara que no existe ninguna limitación si habiéndose tramitado una comunicación como queja e inadmitido la misma, ésta pueda retomarse ahora como trámite de vocería, dada la efectiva independencia de las funciones de atención de quejas y de vocería y resultando claro que lo que interesa en últimas es la efectiva protección del consumidor financiero solicitante, ya a través de la orientación eficaz y mejor aún, con la aclaración y/o solución de la situación.¹⁵

La anterior referencia debe analizarse bajo el entendido de que un cliente o usuario presenta una queja ante la *Defensoría del Cliente*, pero ésta a su vez ya ha sido conocida por la correspondiente superintendencia. En estos casos, el *Defensor del Cliente* deberá inadmitir la solicitud para que se tramite por la vía de resolución de quejas, pero podrá -y debería- conocerla en virtud de la función de vocería.

Esta posibilidad que tiene el *Defensor del Cliente* encuentra respaldo en la propia opinión de la Superintendencia Financiera, quien en el Concepto No. 2007070892 del 26 de diciembre de 2007, defendió esta posición:

* Este a su vez, hizo referencia a los conceptos 2005043243, 2007070892-001 y 2007074914-001 del 09 de diciembre de 2005, el 26 y el 28 de diciembre de 2007 respectivamente.

¹⁵ COLOMBIA. Superintendencia Financiera. Concepto 2007074914 del 28 de diciembre de 2007.

(...) cuando se asume el trámite dentro de la función de vocería en el entendido que la defensoría del cliente se constituye en una herramienta adicional de protección al consumidor financiero, es claro que se persigue y se procura la solución de la situación del cliente o usuario de forma más inmediata y pese a que éste no lo haya solicitado expresamente

Es esta última la opción que a juicio de esta Dirección deberían acoger todos los defensores del cliente, dado el fin último de protección al consumidor financiero que es su razón de existir y el espíritu de las normas.¹⁶

No obstante la claridad que se logra con las anteriores explicaciones, el mencionado concepto analiza la misma situación, pero esta vez bajo las consideraciones de la sentencia C-1150/03, para concluir en este punto que *“tanto la SFC como la Defensoría del Cliente son competentes para conocer simultáneamente de una queja dados los particulares alcances de sus decisiones en razón de las distintas funciones de cada uno”*.

Para que la citada conclusión sea coherente con las demás precisiones del concepto, debe entenderse que lo que se pretende es que *“el Defensor, so pretexto de presentarse circunstancias como las señaladas en el literal e) del artículo 6 del Decreto 690 de 2003, no puede dejar de ejercer las funciones que por ley se le han atribuido, específicamente, en cuanto a conocer y resolver las quejas”*.

Deberá, por esta razón, observarse también las siguientes expresiones: *“bajo esa perspectiva, se entiende que resulta viable que simultáneamente la Superintendencia Financiera y la Defensoría conozcan de una misma queja, dado que sus gestiones o actuaciones están orientadas a distintos fines, por lo cual no existe riesgo de proferir decisiones dispares. Lo anterior bajo el entendido de que no se trate de temas privativos de este organismo”*.

Por otra parte, en concordancia con lo que se ha señalado respecto de los eventos en que tanto el *Defensor del Cliente* como la Superintendencia Financiera conocen de un mismo asunto, el numeral 2° del artículo 7 del Decreto 690 de 2003 ha señalado que *“en el evento en que el defensor del cliente advierta, en su criterio, que la queja interpuesta corresponde a aquellas en interés general o colectivo, deberá dar traslado de la misma a la Superintendencia Bancaria para su trámite”*.

Para un mejor entendimiento de la expresión «queja de interés general o colectivo», el Concepto No. 2003027033-4 de la Superintendencia Bancaria del 3 de Octubre de 2003 precisó que *“son aquellas quejas que contienen pretensiones comunes a varios individuos a una colectividad o que afectan en general el*

¹⁶ *Ibíd.*, Concepto No. 2007070892 del 26 de diciembre de 2007.

mercado, como por ejemplo: la realización de una práctica restrictiva que afecte el libre mercado por parte de una vigilada”.

Finalmente, remitiéndonos nuevamente a la sentencia C-1150/03, podemos concluir, tal como acertadamente el fallo lo menciona, que *“la competencia del defensor, como la propia ley lo determina, se restringe a dos facultades, ser vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva institución, así como conocer y resolver las quejas de estos relativas a la prestación de los servicios. Su competencia de vocería y trámite de quejas se restringe a las situaciones exclusivamente relacionadas con la prestación de los servicios de cada entidad”.*

2.4 PROCEDIMIENTO ADELANTADO EN LA RESOLUCIÓN DE QUEJAS

Una vez determinada la función de resolución de quejas del *Defensor del Cliente* y esclarecido su alcance, consideramos necesario conocer cuál es el procedimiento a seguir y particularmente, quienes son los actores que intervienen en éste.

Al artículo 7 del Decreto 690 de 2003 le correspondió establecer, pormenorizadamente, el procedimiento que los clientes o usuarios de una entidad vigilada interesados en interponer una queja ante su *Defensor del Cliente*, deberán iniciar para que el mismo de inicio a su trámite.

Artículo 7. Procedimiento en la resolución de quejas.

1. El interesado iniciará su reclamación con la formulación de su queja ante el defensor del cliente, mediante documento que consigne sus datos personales, nombre, identificación, domicilio, la descripción de los hechos y los derechos que considere vulnerados. La queja podrá ser remitida a la dirección física o electrónica del defensor, o podrá ser presentada en las oficinas del defensor o en las agencias o sucursales de las entidades.
2. En el evento en que el defensor del cliente advierta, en su criterio, que la queja interpuesta corresponde a aquellas en interés general o colectivo, deberá dar traslado de la misma a la Superintendencia Bancaria para su trámite.
3. Una vez recibida la queja, el defensor del cliente decidirá si el asunto que se le somete es de su competencia o no. Si estimase que no lo es, negará su admisión, comunicando su decisión a la entidad involucrada y al cliente o usuario, dentro del término de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente en que sea recibida la queja en su oficina o en las agencias o sucursales de la entidad, o en el momento en que ingrese el mensaje de datos en el sistema de información designado para el efecto.

Inadmitida una queja, el cliente o usuario podrá dirigirse a las autoridades administrativas o judiciales que considere competentes, y está no podrá ser presentada de nuevo ante el defensor, mientras se mantengan las condiciones que dieron lugar al rechazo.

4. Si el defensor entendiese que para la admisión de la queja necesita conocer datos que debe facilitarle la entidad involucrada o el cliente o usuario, procederá a comunicarles a fin de que alleguen la información que le permita determinar sobre su admisión. En éste evento, la entidad o el cliente o usuario deberán dar respuesta dentro de un término de quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente en que se les remita la solicitud de información y una vez recibida la contestación, el defensor del cliente deberá resolver sobre la admisión dentro del término de cinco (5) días hábiles, contados desde el día siguiente en que reciba la respuesta.

5. Se entenderá que la queja ha sido desistida si el cliente o usuario no aporta la información requerida por el defensor del cliente dentro del término mencionado en el numeral anterior. Ello, sin perjuicio que posteriormente pueda tramitar su queja con la información completa.

6. Admitida la queja el defensor dará traslado de ella a la respectiva entidad, a fin de que allegue la información y presente los argumentos en que fundamenta su posición. En éste evento, la entidad deberá dar respuesta dentro de un término de quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente en que se le remita la solicitud de información, término que se ampliará hasta por otros cinco (5) días hábiles, en caso de requerirse información de terceros ajenos a la entidad vigilada.

7. Si después de iniciado el trámite de la queja el defensor tuviese conocimiento de la ocurrencia previa a la presentación de la queja, de alguna de las circunstancias mencionadas en el numeral 2 del artículo 6 del presente decreto o que una vez efectuada dicha presentación hubiese sobrevenido cualquiera de las circunstancias aludidas, el defensor dará por terminada su actuación, comunicando su decisión a la entidad vigilada y al cliente o usuario.

8. El defensor deberá estudiar la información aportada por las partes y tomará la decisión en un término que en ningún caso podrá ser superior a quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente en que cuente con todos los documentos necesarios para resolver la queja.

9. La decisión que profiera el defensor deberá ser motivada y comunicada tanto al cliente o usuario, como a la propia entidad vigilada.

10. La queja se suspenderá de inmediato en el supuesto en que el interesado opte por acudir a la vía judicial.

11. Si el cliente o usuario no está satisfecho con la decisión, podrá someter su queja ante la Superintendencia Bancaria.

12. El cliente o usuario podrá desistir de su queja en cualquier momento, así mismo la entidad vigilada podrá rectificar su situación con el cliente o usuario en cualquier momento anterior a la decisión por parte del defensor del cliente. En ambos supuestos, se pondrá tal situación en conocimiento del defensor del cliente.

13. En el evento del numeral anterior, si la rectificación fuese a satisfacción expresa del reclamante o si se produce el desistimiento expreso del mismo, se procederá al archivo de la queja dando informe a ambas partes.

Parágrafo primero: Lo establecido en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las acciones judiciales que pueden presentar tanto clientes y usuarios como las mismas entidades vigiladas a efectos de resolver sus controversias contractuales y de aquellas quejas que en interés general o colectivo se presenten ante la Superintendencia Bancaria.

Parágrafo segundo: Las entidades vigiladas podrán acordar la publicación de aquellas decisiones que crean convenientes, dado su interés general, manteniendo en todo caso la reserva respecto a la identidad de las partes intervinientes. Así mismo, la Superintendencia Bancaria podrá hacer públicas las decisiones que considere útiles para el logro de sus objetivos y funciones legales.¹⁷

Para un más claro y didáctico entendimiento del procedimiento adelantado por las *Defensorías del Cliente* en la resolución de quejas, consideramos conveniente que el lector de este trabajo se remita al Anexo A, como quiera que éste es el documento instructivo elaborado por la Superintendencia Financiera al respecto.

El procedimiento previsto por la anterior disposición normativa se convierte, a nuestro parecer, en un medio más que permite cumplir con el objetivo cardinal del numeral 4.2 del artículo 24 de la Ley 795 de 2003, como era el de implementar al interior de las entidades vigiladas una figura que lograra la real protección de los clientes o usuarios, que era ya tan demorada y esquiva por las vías judiciales tradicionales.

Nada más necesario que un procedimiento privado, ágil, sencillo, gratuito, entre otras tantas características - tal como el que establece el Decreto 690 de 2003 - para que los clientes o usuarios de manera voluntaria y confiada, acudan como primera medida ante la *Defensoría del Cliente* para obtener una respuesta oportuna, concreta y profesional a sus reclamaciones.

¹⁷ COLOMBIA. Congreso de la República. Decreto 690 de 2003. Art. 7.

Vale la pena adicionar, que si bien el Defensor del Cliente de cualquier entidad aseguradora está en el deber legal de someterse a las disposiciones normativas previstas en la Ley 795 de 2003 y en su correspondiente decreto reglamentario, también le fue otorgada la facultad, o como claramente lo prevé el numeral 1 del artículo 11 del Decreto 690 de 2003, la obligación, de “establecer el reglamento al cual se sujetará su actividad, en los términos de la ley y del presente decreto”.

Así pues, se podría afirmar que la anterior obligación realmente abre la posibilidad de una actuación más libre y autónoma del *Defensor del Cliente*, que si bien nunca podrá estar alejada de las exigencias mínimas legales, si podrá ser más ajustada a las particulares características y necesidades de la entidad para la cual presta sus servicios*.

2.4.1 Actores intervinientes. Ahora bien, del desarrollo del procedimiento de resolución de quejas es posible identificar a cuatro actores principales que intervienen, como son los clientes o usuarios, el *Defensor del Cliente*, la entidad vigilada y la Superintendencia Financiera como órgano de inspección, vigilancia y control.

El Concepto 2006057163-001 del 21 de noviembre de 2006 de la Superintendencia Financiera, expone claramente cuáles son algunas de las funciones y/o deberes que le corresponden a cada actor y la forma como éstos se relacionan en aras de lograr la protección del consumidor financiero.

2.4.1.1 Clientes o usuarios. Estos actores son los titulares únicos de la acción que permite instaurar una reclamación ante el *Defensor del Cliente* de una determinada entidad vigilada, y por ende, los destinatarios sobre los cuales recae la protección que éste siempre debe perseguir.

Si bien la Ley 795 de 2003 y el Decreto 690 del mismo año no hacen ninguna distinción entre uno y otro concepto, la doctrina ha sido clara al establecer que se trata de dos términos heterogéneos, cuya diferencia radica básicamente en la existencia de una relación contractual o no. De esta manera, el cliente es aquella persona que previamente ha establecido una relación de tipo contractual con la entidad, mientras que el usuario simplemente puede hacer uso de algunos de los servicios prestados por ésta, pero sin necesidad de crear ningún vínculo antecedente.

* En este sentido, el Dr. Carlos Ignacio Jaramillo opina “cumple subrayar que el defensor del asegurado no está obligado a ceñirse a un procedimiento riguroso, acentuadamente casuístico y formalista, ya que además de conservar amplias facultades para el estudio de las peticiones formuladas, los reglamentos se encargan de confirmar su libertad para el manejo del asunto sometido a su consideración: laxitud procedimental”. Op. cit.. p. 194.

Gran parte de la doctrina y algunos pronunciamientos oficiales prefieren utilizar el término *consumidor financiero*, pues consideran que su ámbito de aplicación resulta más amplio y evita que por una simple denominación otras personas sean ajenas a la posibilidad de acudir al *Defensor del Cliente*.

Así por ejemplo, el Concepto 2006057163-001 ya enunciado establece que los consumidores financieros “*son uno de los diferentes operadores de una política de protección al consumidor*” y para su definición recurre al artículo 80 del Decreto 4327 de 2005 que establece:

Artículo 80. Consumidor Financiero.

Para los efectos del presente decreto se entiende por consumidor financiero, los clientes y usuarios de las entidades vigiladas, los inversionistas de los productos ofrecidos a través de los mercados de activos financieros, los asegurados, los afiliados al régimen general de pensiones así como todos aquellos que determine la Ley o el Gobierno Nacional.¹⁸

Como se puede observar, este concepto engloba no solo a los clientes o usuarios, sino que incluye muchas otras categorías. Para nuestro estudio particular, es muy relevante la específica mención que hace de los asegurados.

Ahora bien, trayendo las anteriores precisiones al caso concreto de las *Defensorías del Cliente* en las Compañías Aseguradoras, podríamos concluir que quienes gozan de la calidad de cliente o usuario para poder presentar una reclamación son, el tomador, el asegurado y el beneficiario, bien porque todas estas calidades recaen sobre una misma persona como comúnmente ocurre o bien porque de manera separada a cada uno le asiste su derecho.

Así por ejemplo, el tomador es el cliente propiamente dicho, es quien contrata el seguro con el Asegurador: “es la persona que, obrando por cuenta propia o ajena, traslada los riesgos a una aseguradora”¹⁹.

Respecto del asegurado - “persona que mediante el pago de la prima tiene derecho al pago de las indemnizaciones a consecuencia de una pérdida por la realización de una eventualidad amparada por el contrato de seguro”²⁰ - si bien no es parte del contrato de seguro y por tanto no podría calificarse como cliente, sí ha merecido una expresa referencia en artículo 80 del Decreto 4327 de 2005 mencionado. Adicionalmente, al parecer de la autora, cuando el asegurado no

¹⁸ COLOMBIA. Congreso de la República. Decreto 4327 de 2005. Artículo 80.

¹⁹ TOMADOR. [En línea]. Disponible en Internet: <URL: http://www.fasecolda.com/fasecolda/glosario_resultados.asp?Letra=T>. [Citado: feb., 19, 2006].

²⁰ ASEGURADO. [En línea]. Disponible en Internet: <URL: http://www.fasecolda.com/fasecolda/glosario_resultados.asp?Letra=A>. [Citado: feb., 19, 2006].

ostenta también la calidad de tomador, éste es un usuario que por expresa disposición legal, también está facultado para reclamar ante el Defensor del Cliente.

Así mismo, el beneficiario - “la persona física o moral designada por el asegurado para recibir los beneficios derivados de la póliza de seguros en caso de que se presente la pérdida o daño”²¹ - sin tener de por medio un contrato con la entidad aseguradora, es un usuario que puede acudir ante el *Defensor del Cliente* de la aseguradora y exigir su protección.

2.4.1.2 Defensor del cliente. Si bien es mayoritaria la posición que opina que debe ser una persona natural quien desempeñe las actividades propias de la *Defensoría del Cliente*, el Decreto 690 de 2003^{*} concibió la posibilidad de que una persona jurídica también pudiera ocupar el cargo del *Defensor del Cliente*, claro está, bajo el entendido que hay una o más personas naturales desplegando sus funciones.

Así pues, la designación del *Defensor del Cliente* corresponde a la Asamblea General de Socios de la entidad vigilada²², por lo que siempre deberá tener presente, independientemente de la clase de persona que se escoja, - bien natural o jurídica - una serie de requisitos o exigencias legales, que son finalmente los principios básicos que deberán regir su ejercicio.

Artículo 3. Requisitos.

El defensor del cliente ejercerá sus funciones con absoluta independencia de los organismos de administración de la entidad vigilada y sus vinculadas, y deberá garantizar la total imparcialidad y objetividad en la resolución de las quejas sometidas a su conocimiento. El defensor del cliente no podrá desempeñar en la entidad para la cual fue designado como tal, su matriz, sus filiales o subsidiarias, funciones distintas a las previstas en la Ley y en el presente decreto, y en todo caso podrá desempeñar sus funciones como tal, simultáneamente en varias entidades vigiladas.

El defensor del cliente no podrá intervenir en los casos en los cuales tenga un interés particular y directo, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil,

²¹ BENEFICIARIO. [En línea]. Disponible en Internet: <URL: http://www.fasecolda.com/fasecolda/glosario_resultados.asp?Letra=B>. [Citado: feb., 20, 2006].

^{*} Artículo 3. Parágrafo: Cuando una persona jurídica sea encargada de desempeñarse como defensor del cliente, deberá actuar a través de una o varias personas naturales para el ejercicio de sus funciones, y la condición de defensor del cliente se predicará tanto de la persona jurídica como de la persona o personas naturales designadas para desarrollar las funciones propias del defensor.

²² COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 795 2003. Artículo 24, Numeral 4.2, Inciso 4°.

o su socio o socios de hecho o de derecho. En éste evento, el defensor impedido será reemplazado por su suplente.²³

En este mismo sentido la Circular Externa 015 de 2007 de la Superintendencia Financiera estableció unas reglas que determinan las calidades que debe tener un *Defensor del Cliente*.

5.2. Reglas sobre las calidades de los Defensores del Cliente

Es deber de las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia a las que se refiere el artículo 1° de los Decretos 690 de 2003 y 4759 de 2005 designar Defensor del Cliente, para lo cual han de proceder en los términos establecidos en los artículos 10° de los mismos decretos, adoptando las medidas correspondientes para el mejor desempeño del Defensor de acuerdo con el mandato legal previsto en el inciso segundo del numeral 4.2. del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en concordancia con lo establecido en el artículo 3° de los Decretos 690 de 2003 y 4759 de 2005. Así, las entidades deberán constatar la idoneidad del defensor del cliente, examinando aspectos tales como su conducta, su solvencia moral, su formación académica, su experiencia laboral y su comportamiento crediticio, entre otros factores que considere relevantes para asegurarse de que los defensores podrán cumplir a cabalidad, en condiciones profesionales y personales adecuadas, eficientes y suficientes, las funciones previstas en los respectivos artículos 2° de los Decretos anteriormente enunciados y pueda garantizarse que actúen con absoluta independencia de los organismos de administración de las entidades y de sus vinculadas.²⁴

El Defensor del Cliente de una entidad vigilada no tiene ningún impedimento legal que le permita ejercer esas mismas funciones en otra y otras entidades. De hecho, el mismo Parágrafo del Numeral 4.4 del Artículo 24 de la Ley 795 de 2003 lo autoriza al establecer que *“el defensor del cliente podrá desempeñar su función simultáneamente en varias instituciones vigiladas”*, tal como lo rectifica un aparte del Artículo 3 del Decreto 690 de 2003 al reglamentar que *“en todo caso podrá desempeñar sus funciones como tal, simultáneamente en varias entidades vigiladas”*.

Sin embargo, previéndose los posibles eventos* en los que el *Defensor del Cliente* pudiera verse impedido para conocer un determinado asunto, el Decreto 690 de

²³ COLOMBIA. Congreso de la República. Decreto 690 de 2003. Art. 3.

²⁴ COLOMBIA. Superintendencia Financiera. Circular Externa 015 de 2007.

* De acaecer alguna de las causales de terminación del cargo de Defensor del Cliente, el suplente será quien ocupe su lugar, hasta tanto la Asamblea General de Socios no nombre al nuevo Defensor del Cliente y a su suplente dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que se generó la vacante.

2003 estableció la obligatoriedad de elegir un suplente, que al igual que el *Defensor del Cliente*, será nombrado por la Asamblea General de Accionistas.

Para el caso de una *Defensoría del Cliente* en cabeza de una persona jurídica, la designación del suplente que reemplazará a la persona natural a cargo de las funciones del *Defensor del Cliente*, le corresponde a la misma persona jurídica que ha sido previamente elegida por el órgano social de control de la entidad vigilada.

El periodo previsto tanto para el *Defensor del Cliente* como para su suplente es de dos (2) años, el cual podrá ser prorrogado por otro término igual, de manera indefinida. Esta reelección, por supuesto, dependerá de la voluntad de la Asamblea General de Socios.

Como puede desprenderse de los anteriores comentarios, el cargo del *Defensor del Cliente* está fundado sobre principios de imparcialidad, integridad, responsabilidad e independencia, que se ven reflejados no sólo en el trámite que éste adelanta como lo observamos anteriormente, sino en la opción con que cuenta la entidad vigilada de escoger y designar a la persona que, además de ser una herramienta que procura la protección de los clientes o usuarios, también genera una especie de «control interno» respecto de las relaciones de ésta con sus clientes o usuarios, situación ésta que a nuestro juicio es bastante valiosa.

2.4.1.3 Entidad vigilada. Para el objeto de este trabajo debemos entender como entidad vigilada a las Compañías Aseguradoras. Según lo mencionamos anteriormente, son varias las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, pero sólo nos volcaremos en aquellas relacionadas con el sector asegurador, particularmente con la asunción de riesgos.

Una Compañía Aseguradora es una “entidad debidamente autorizada por la Superintendencia Bancaria”, que asume riesgos particulares a cambio de un pago que hace el asegurado²⁵. En nuestro país, las dos únicas formas bajo las cuales se puede constituir una entidad aseguradora son como sociedad anónima o como cooperativa.

Respecto de su intervención en el procedimiento de resolución de quejas por parte del *Defensor del Cliente*, la entidad vigilada tiene dos importantes cargas. En este sentido, además de ser la responsable de designar y nombrar al Defensor del Cliente, también deberá proveer todos los recursos e información que éste requiera para poder desplegar sus funciones.

* Hoy en día debe entenderse por Superintendencia Financiera.

²⁵ COMPAÑÍA ASEGURADORA. [En línea]. Disponible en Internet: <URL: http://www.fasecolda.com/fasecolda/glosario_resultados.asp?Letra=C>. [Citado: feb., 22, 2006].

2.4.1.4 Superintendencia Financiera. “La Superintendencia Financiera de Colombia, es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio”²⁶.

Esta superintendencia se originó de la fusión de las Superintendencias Bancaria y de Valores, aprobada mediante el artículo 1 del Decreto 4327 de 2005. El proceso llevado a cabo no consistió simplemente en que *“una superintendencia asumiera las funciones de la otra, sino de crear un nuevo esquema de supervisor, que respondiera a las nuevas realidades del sistema financiero colombiano”*.

La función de inspección, vigilancia y control que ejerce la Superintendencia Financiera sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, corresponde por vía legal al Presidente de la República, pero éste a su vez, está autorizado para delegarla en cabeza de este organismo.

Justamente, “la Superintendencia Financiera tiene por objetivo supervisar el sistema financiero colombiano con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como, promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados”²⁷.

Ahora bien, en relación con la Defensoría del Cliente de las Compañías Aseguradoras, la Superintendencia Financiera y particularmente la Dirección de Protección al Consumidor Financiero, cumple una importante función como es la de “proponer y monitorear el cumplimiento de las directrices para la supervisión de las entidades supervisadas en materia de atención al público, así como de las funciones de sus defensores del cliente, mantener informado al Superintendente Financiero, y hacer las respectivas recomendaciones”²⁸.

Así mismo, esta dependencia que hace parte del Despacho del Superintendente Financiero, es la encargada de recibir y dar trámite a las diferentes quejas presentadas por los clientes o usuarios de las entidades vigiladas, que tal como lo comentamos en otro aparte de este capítulo, también podrán ser conocidas por el *Defensor del Cliente*.

Así pues, podríamos decir que si bien el *Defensor del Cliente* es autónomo frente a las actividades de la entidad vigilada a la cual presta sus servicios, no es posible que se pueda sustraer de la supervisión de la Superintendencia Financiera, puesto

²⁶ SUPERTINTENDENCIA FINANCIERA. . [En línea]. Disponible en Internet: <URL: <http://www.superfinanciera.gov.co/>>. [Citado: feb., 22, 2006].

²⁷ Ibíd.

²⁸ COLOMBIA. Congreso de la República. Decreto 4327 de 2005. Artículo 20, numeral 3.

que su labor, aunque nada está relacionada con el objeto social de la Compañía Aseguradora, si repercute en la protección de los clientes o usuarios y por ende, se convierte en materia relevante para el organismo oficial de control, supervisión y vigilancia.

En este sentido, la misma Superintendencia Financiera se pronunció así:

La SFC ejerce una supervisión sui generis respecto de la actividad del Defensor del Cliente en la medida que se trata de una figura especial de protección.

De cualquier manera, la supervisión implica vigilancia, observación, seguimiento, revisión, verificación, comprobación del cumplimiento de las funciones del defensor, lo cual se puede ejercer a través de diferentes herramientas tales como visitas de inspección e informales, requerimientos, actuaciones administrativas, entre otras, bajo el entendido que las normas no consagran limitación alguna al respecto. Incluso, valga anotar, se establece a nivel legal como causal de terminación de las funciones del defensor, la decisión de la Superintendencia, la cual no puede presentarse de manera diferente a una consecuencia directa del incumplimiento de las mismas y/o de sus obligaciones.²⁹

2.5 EFECTOS DE LAS DECISIONES DEL DEFENSOR

Ahora bien, una vez analizadas las diferentes funciones y competencias del *Defensor del Cliente*, debemos detenernos a examinar el resultado final del procedimiento que éste adelanta al interior de las entidades y cuáles son sus efectos respecto de los actores que intervienen en el mismo.

Al hacer alusión a la decisión final que emite el *Defensor del Cliente* en cumplimiento de su función de resolución de quejas de los clientes o usuarios de la entidad vigilada, es menester referirnos a lo que contempla el Decreto 690 de 2003 respecto de su contenido:

Artículo 8. Contenido de las decisiones del defensor del cliente.

Las decisiones del defensor del cliente se deberán consignar en escrito que contendrá, cuando menos, lo siguiente:

1. Identificación del defensor del cliente.
2. Identificación de las partes y de la calidad en que actúan.

²⁹ COLOMBIA. Superintendencia Financiera. Concepto 2006057163-001 del 21 de noviembre de 2006.

3. Relación sucinta de los hechos objeto de la queja.
4. Los motivos que fundamentan su decisión, para los cuales deberá tener en cuenta las normas aplicables al caso, las estipulaciones contractuales, las costumbres comerciales y las prácticas bancarias.
5. La advertencia de que su decisión no obliga a las partes, sin perjuicio de que éstas expresamente acuerden lo contrario y, que en caso de no aceptarla podrán ejercitar las actuaciones administrativas y las acciones judiciales que consideren conducentes.³⁰

Como se puede colegir de los primeros cuatro numerales del artículo anterior, la estructura que debe guardar el contenido de la decisión del *Defensor del Cliente* no dista mucho de la formalidad que caracteriza a una sentencia proferida por un juez de la República. Sin embargo, el numeral quinto rompe toda posibilidad de asimilar la decisión a la cual nos referimos con una providencia judicial, al señalar que ésta deberá indicar expresamente que no obligará a las partes intervinientes.

Es sorprendente observar en los diferentes procesos legislativos en los que se ha visto inmiscuida la figura de la *Defensoría del Cliente* -aquellos en los que su defensa resultó ilesa y en otros donde su inclusión legal fue desechada- las múltiples variaciones que se han hecho respecto de los efectos de sus decisiones, para concluir, que la disposición normativa que finalmente fue aprobada por el Honorable Congreso de la República, resultó ser la más ineficaz e inoperante de todas las que alguna vez se propusieron.

Así por ejemplo, el Proyecto de Ley No. 1 del Senado exponía en su artículo 129 que *“las decisiones u opiniones del defensor no son de obligatoria aceptación, jurídicamente vinculantes para el cliente o usuario. Sin embargo, si la decisión del defensor es aceptada en forma expresa, pura y simple por el cliente o usuario reclamante, a partir de dicho momento se configura un acuerdo de transacción jurídicamente vinculante para las partes y con efecto de cosa juzgada en última instancia”*.

La anterior propuesta, si bien procuraba beneficiar al cliente o usuario que se viera cobijado por una decisión favorable a su reclamación, resultaba inadecuada en la práctica por la asimilación que se pretendía hacer a una figura jurídica -la *transacción*- cuyos efectos son muy diferentes de los que en teoría, debería tener las decisiones del *Defensor del Cliente*.

En este sentido, el Dr. Carlos Ignacio Jaramillo, en su libro *Solución Alternativa de Conflictos en el Seguro y en el Reaseguro*³¹ expone la inconveniencia de confundir la *Defensoría del Cliente*, catalogada por él como *“un claro mecanismo*

³⁰ COLOMBIA. Congreso de la República. Decreto 690 de 2003. Art. 8.

³¹ JARAMILLO JARAMILLO, Carlos Ignacio. Op. cit., p. 158.

heterocompositivo de solución de conflictos”, con la transacción “que, es, por antonomasia, el más clásico de los métodos de solución directa de conflictos por parte de los propios interesados”.

Según el autor³², el principal problema que supone otorgar a la decisión del Defensor del Cliente un carácter transaccional es la “*materialización de concesiones recíprocas*” que es propia de la naturaleza de toda transacción. De esta manera, se estaría alterando la imparcialidad que debe caracterizar cada una de sus decisiones, puesto que “*no se olvide que la defensoría, en efecto, no busca recortar o morigerar, en modo alguno, los derechos ni del asegurado, ni del asegurador, sino de procurar la denominada, en forma ciertamente gráfica, justicia contractual*”.

Lo ideal hubiera sido, tal como acertadamente se hizo en las ponencias para primer debate en la Comisión Tercera del Senado* y en la plenaria del Senado** del Proyecto de Ley 106 de 2001 en la Cámara de Representantes y 279 de 2002 en el Senado, proponer simplemente que “*cuando el pronunciamiento que emita el defensor sea íntegramente favorable a las pretensiones del cliente o usuario de la institución vigilada, tendrá carácter vinculante y hará tránsito a cosa juzgada*”.

No obstante, de manera lamentable esta parte del proyecto fue excluida del artículo definitivo aprobado mediante Ley 795 de 2003. A su vez, el Decreto 690 de 2003 reglamentario del artículo 24 de la mencionada ley, tampoco hizo referencia siquiera similar a la propuesta inicial; la única manifestación respecto de los efectos de la decisión del *Defensor del Cliente* fue la siguiente:

Artículo 9. Efectos de las decisiones del defensor del cliente.

Las entidades vigiladas podrán establecer en las normas dirigidas a su buen gobierno o en sus reglamentos internos que las decisiones del defensor del cliente favorables al cliente o usuario que sean expresamente aceptadas por éste, serán de obligatorio cumplimiento para la entidad. En todo caso, en la medida en que sus decisiones sean aceptadas expresamente por las partes, tendrán carácter vinculante para ellas.³³

El hecho de dejar a voluntad de la entidad vigilada, sin ningún requerimiento legal, la determinación de hacer obligatorias para ésta las decisiones de su *Defensor del Cliente*, a nuestro juicio hace que en la práctica, realmente se descarte esta posibilidad, perdiéndose así el principal objetivo de esta disposición normativa.

³² *Ibíd.*, p. 160.

* Cf. Gaceta del Congreso del 1 de noviembre de 2002. Año XI – No. 464.

** Cf. Gaceta del Congreso del 6 de diciembre de 2002. Año XI – No. 569.

³³ COLOMBIA. Congreso de la República. Decreto 690 de 2003. Art. 9.

3. PROYECTO DE REFORMA FINANCIERA

Después de haber estudiado la institución de la *Defensoría del Cliente* de manera particular en las Compañías Aseguradoras en nuestro país, así como su remoto origen *el ombudsman* y algunas de sus más recientes y cercanas derivaciones en el mundo, es imperioso detenernos a analizar la propuesta legislativa que en este momento cursa en el Congreso de la República, que de verse aprobada modificaría de manera considerable algunas de las disposiciones normativas que actualmente regulan la figura del *Defensor del Cliente*.

El pasado 11 de abril del año 2008, el Gobierno Nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga Escobar, radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes un proyecto de ley ordinaria *por el cual se dictan normas en materia Financiera, de Seguros, del Mercado de Valores y otras disposiciones*, que se ha denominado Reforma Financiera.

Hasta la fecha, el proyecto de Ley únicamente ha sido debatido en primer debate conjuntamente por las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y el Senado, con los números 282 de 2008 y 286 de 2008, respectivamente.

La iniciativa gubernamental se compone de ocho (8) diferentes títulos, en los que se desarrollan disposiciones normativas relativas al régimen de protección al consumidor financiero, las facultades de intervención del gobierno nacional, la estructura del sistema financiero, el fondo de garantías de instituciones financieras, entre otros importantes temas.

Si bien todas las diferentes materias que se discuten en esta reforma son de especial trascendencia para el sistema financiero nacional, para el desarrollo de nuestra investigación consideramos pertinente hacer referencia únicamente a algunas propuestas contempladas en el Título I respecto al Régimen de Protección al Consumidor Financiero.

Ahora bien, se debe comenzar el examen elogiando la gestión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por impulsar un proyecto legislativo con tintes netamente financieros y económicos, en una época donde los temas políticos han abarcado de manera casi absoluta la atención del legislador, la ciudadanía e inclusive, el mismo gobierno de turno.

El ámbito económico de un país no puede nunca abandonarse y dejarse a la suerte de circunstancias externas ajenas, pues su desarrollo y crecimiento repercutirá no solo en los aspectos sociales y culturales de una nación, sino también en la política de ésta. Tal será la importancia de todas aquellas actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos,

que la misma Constitución Política* les da un especial carácter de interés público y determina por tanto que el Gobierno deberá intervenir en las mismas.

En ejercicio de esta función de intervención y debido a los constantes e inevitables cambios en el Sistema Financiero en general, el Gobierno Nacional tomó la decisión de presentar una amplia propuesta legislativa, que según su criterio, *propende por complementar las reformas plasmadas con anterioridad con políticas que permitan eliminar las barreras que impiden un desarrollo más profundo de los mercados financieros***.

Según se manifiesta en la exposición de motivos:

la recuperación de la actividad financiera en años recientes, unido al proceso dinámico de creciente libertad e integración mundial de los mercados financieros, sugieren una oportunidad única para adecuar algunos aspectos del modelo del sistema financiero y reorganizar, modernizar y adecuar el marco regulatorio e institucional a través de una reforma financiera que, sin ser integral, aborda aspectos estratégicos para el adecuado funcionamiento futuro del mercado y sus actores.

En adición a lo anterior, el crecimiento del sistema, el firme propósito de bancarizar a un mayor porcentaje de la población y el creciente uso de nuevas tecnologías, sugieren fortalecer el conjunto normativo establecido para la protección al consumidor financiero, consolidando la confianza de éste al acceder al sistema.

El articulado presentado por el Gobierno Nacional a la Cámara de Representantes tímidamente introduce algunos cambios en las disposiciones que regulan las *Defensorías del Cliente* de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera en nuestro país.

Los principales tópicos que merecieron expresa mención en el proyecto de ley de la Reforma Financiera, en relación con el *Defensor del Cliente*, fueron los siguientes:

- **Funciones.** En esta oportunidad se amplía el número de funciones que deberá ejercer el *Defensor del Cliente*, adicionándose a las ya conocidas funciones de vocería y resolución de quejas, otras que propenden *la protección especial de los consumidores financieros*.

* Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de la intervención del Gobierno en estas materia y promoverá la democratización del crédito.

** Cf. Exposición de Motivos al Proyecto de Ley por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, del 11 de abril de 2008.

Capítulo VI Defensoría del Cliente

Artículo 11. Funciones de la Defensoría del Cliente. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que defina el Gobierno Nacional, deberán contar con una Defensoría del Cliente. La Defensoría del Cliente será una institución orientada a la protección especial de los consumidores financieros y como tal deberá ejercer con autonomía e independencia las siguientes funciones:

- a. Atender de manera oportuna y efectiva a los consumidores financieros de las entidades correspondientes.
- b. Resolver las quejas que presenten para su conocimiento los consumidores financieros.
- c. Actuar como conciliador entre los consumidores financieros y la respectiva entidad vigilada en los términos indicados en la presente Ley.
- d. Ser vocero de los consumidores financieros ante la respectiva entidad vigilada.
- e. Efectuar recomendaciones a la entidad vigilada relacionadas con los servicios y la atención al consumidor financiero y en general en materias enmarcadas en el ámbito de su actividad.
- f. Proponer a las autoridades competentes las modificaciones normativas que resulten convenientes para la mejor protección de los derechos de los consumidores financieros.
- g. Las demás que le asigne el Gobierno Nacional.

Dentro de los parámetros establecidos en el presente régimen, el Gobierno Nacional mediante normas de carácter general señalará las reglas a las cuales deberá sujetarse la actividad del defensor del cliente de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, incluido el procedimiento que deberá observar para el trámite de quejas presentadas por los consumidores, incluyendo un término máximo para resolverlas que en ningún caso podrá ser superior a quince (15) días hábiles contados desde el momento en que cuente con toda la información necesaria para pronunciarse.*

Como se observa, el artículo prevé un listado no taxativo de funciones, al dejar abierta la posibilidad de que el Gobierno Nacional, en la correspondiente reglamentación, le asigne al *Defensor del Cliente* otras diferentes.

* *Ibíd.*, Artículo 11.

A juicio de la autora, la inclusión de la función prevista en el literal a) no era necesaria, puesto que la *atención a los consumidores financieros de manera oportuna y efectiva* a fin de cuentas se ejerce a través de todas las demás funciones estipuladas expresamente. Por el contrario, parece acertado que en el literal e) se estipule como expresa función la de efectuar recomendaciones a la entidad vigilada, ya que en el Decreto 690 de 2003³⁴ esto era una simple posibilidad que tenía el *Defensor del Cliente*.

Sin embargo, consideramos que el más importante avance en esta materia fue la introducción de valiosas funciones como las previstas en los numerales c) y f), que le permite al *Defensor del Cliente* actuar como conciliador y participar activamente en la proposición de modificaciones normativas, teniendo en cuenta que en su ejercicio es quien mejor puede determinar las falencias legislativas.

Según se expresó en la exposición de motivos del proyecto de ley, “*considerando la creciente necesidad de los consumidores financieros de contar con un mecanismo especial y alternativo de solución de controversias, la presente ley faculta al Defensor para actuar como conciliador en derecho*”.

Se aprecia notablemente la decisión del Gobierno Nacional de otorgarle a la institución de la *Defensoría del Cliente* facultades de conciliador, pues con ello su gestión se torna más eficaz y el nivel de satisfacción aumenta tanto en los consumidores como en las mismas entidades vigiladas. No obstante, creemos que ésta hubiera podido ser la oportunidad de darle a la *Defensoría del Cliente*, por si misma, la categoría de mecanismo de solución alternativa de conflictos, sin necesidad de haber acudido a la aplicación de funciones propias de una institución jurídica diferente como lo es la conciliación.

- Requisitos. Si bien el proyecto de ley no enuncia detalladamente cuáles deberán ser los requisitos mínimos que debe cumplir quien vaya a ejercer el cargo de *Defensor del Cliente* en una entidad vigilada, de la lectura de algunos artículos es posible desprender los principales cambios que se dieron en esta materia.

Así por ejemplo, de verse aprobado el proyecto de ley, las *Defensorías del Cliente* deberán desplegar la nueva función de conciliación. Esto significa, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 640 de 2001^{*}, que quien ocupe este cargo deberá ser, obligatoriamente, abogado titulado y por tanto, se anula toda posibilidad que una persona jurídica llegue a ser *Defensor del Cliente* como ocurre en la actualidad.

³⁴ COLOMBIA. Congreso de la República. Decreto 690 de 2003. Art. 11, Numeral 4.

^{*} Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.

Por otra parte, el proyecto de ley* impone, más que un requisito, la limitación de designar para el cargo a cualquier persona que dentro de los dos (2) años anteriores haya ocupado algún cargo o posición** al interior de la entidad vigilada determinada o en su matriz, filial o subsidiaria.

Los anteriores cambios o novedades los encontramos acertados para lograr la independencia, autonomía y profesionalismo que deben caracterizar a quien sea *Defensor del Cliente* al interior de una entidad vigilada.

- Designación. Este punto es quizá el que de manera extrema ha sufrido más cambios, o debemos decir una total transformación, pues del método “institucional” a cargo de la Asamblea General de Accionistas bajo el cual se realiza hoy en día la designación de un *Defensor del Cliente*, se pretende pasar a uno “burocrático” en cabeza de la propia Superintendencia Financiera.

No queremos desconocer las capacidades de la Superintendencia Financiera, ni mucho menos la integridad y el profesionalismo que caracterizan sus actuaciones, pero vemos agudamente inconveniente dejar en manos del órgano que supervisa, inspecciona y controla a la entidad, la elección del *Defensor del Cliente* que prestará sus servicios al interior de ésta.

Lamentablemente no podemos desconocer cómo la corrupción y los «favores políticos» han filtrado las paredes de, al parecer, las más dignas y notables instancias gubernamentales, por lo que no sería irracional creer que la designación de tantos *Defensores del Cliente* como entidades vigiladas hay, se convierta en una oportunidad en donde la parcialidad y el decoro se dejen de lado.

De hecho, no vemos con claridad la forma como habría de adelantarse este procedimiento de selección y designación de *Defensores del Cliente*, pues el proyecto de ley, además de dejar a la suerte del correspondiente decreto reglamentario la determinación del mismo, establece una serie de criterios subjetivos*** bajo los cuales la Superintendencia Financiera deberá basar su elección, apartando aún más la objetividad que debe primar en estos casos.

* Cf. Exposición de Motivos al Proyecto de Ley por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, del 11 de abril de 2008. Inciso 3°, Artículo 12.

** La persona no puede haber sido accionista, director, funcionario, apoderado o agente.

*** Cf. Exposición de Motivos al Proyecto de Ley por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, del 11 de abril de 2008. Inciso 2°, Artículo 13: “La selección deberá efectuarse entre abogados en los que converjan calidades específicas que garanticen su idoneidad para el ejercicio del cargo, tales como reconocida conducta, competencia, honorabilidad, vocación de servicio y experiencia profesional en el respectivo sector”.

Así mismo se observa que el proyecto de ley dejó de lado otros aspectos tan relevantes como la delimitación de las competencias del *Defensor del Cliente*, el procedimiento que deberá seguir el mismo para la resolución de quejas o los efectos que tendrán sus decisiones.

Afortunadamente todas estas «inadvertencias» fueron subsanadas por las Comisiones Terceras del Senado y de la Cámara de Representantes, quienes en la preparación de la ponencia* para primer debate modificaron el texto original del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, adicionando algunos apartes y eliminando otros.

Dentro de los más importantes cambios que introdujo el pliego de modificaciones presentado para primer debate en materia del *Defensor del Cliente*, se encuentran:

- **Denominación.** Según lo habíamos analizado en el capítulo anterior, surge cierta dificultad a la hora de determinar quiénes son los sujetos activos que pueden acudir ante el *Defensor del Cliente*, ya que las mismas normas que regulan la materia no tienen criterios ni definiciones unificadas que faciliten esta labor. Así por ejemplo, la utilización indistinta de términos como *cliente* o *usuario*, sabiendo ya que entre éstos hay una radical diferencia, sólo genera mayores confusiones y virtualmente, una relegación de posibles y reales interesados.

Merece reconocimiento el propósito del Gobierno Nacional de incluir en el texto del proyecto de ley, un listado de definiciones que provean claridad en el entendimiento y la aplicación de las normas.

Para nuestro estudio, encontramos relevantes las siguientes definiciones:

Artículo 2. Definiciones. Para los efectos del presente régimen, se consagran las siguientes definiciones:

a. Cliente: Es la persona natural o jurídica con quien las entidades vigiladas establecen relaciones de origen legal o contractual, para el suministro de productos o servicios, en desarrollo de su objeto social.

b. Usuario: Es la persona natural o jurídica quien, sin ser cliente, utiliza los servicios de una entidad vigilada.

c. Potencial cliente: Es la persona natural o jurídica que se encuentra en la fase previa de tratativas preliminares con la entidad vigilada, respecto de los productos o servicios ofrecidos por ésta.

* El pliego de modificaciones al Proyecto de Ley No. 282 de 2008 Cámara y 286 de 2008 Senado, por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, fue aprobado el 11 de junio de 2008.

d. Consumidor financiero: Es todo cliente, usuario o potencial cliente de las entidades vigiladas.*

El proyecto de ley, a pesar de haber avanzado en la designación de los sujetos activos bajo la expresión de *consumidores financieros* y no *clientes* o *usuarios* como sucedía anteriormente, con sorpresa mantuvo intactas las denominaciones *Defensor del Cliente* y *Defensorías del Cliente*.

En este sentido, el Dr. Mauricio Baquero Herrera, Director del Observatorio de Derecho Financiero y del Mercado de Valores de la Universidad Externado de Colombia, comenta:

El documento presenta unas definiciones que consideramos pertinentes y necesarias, como quiera que la regulación actual aplicada en el sector financiero utiliza indistintamente expresiones tales como usuario, cliente y consumidor, las cuales es preciso unificar como quiera que el proyecto define cada una de estas categorías con precisión.

(...) Por ello, el proyecto debería unificar el tratamiento cambiando la denominación original por la de Defensores del consumidor financiero.

(...) Si bien las precisiones señaladas en las definiciones del proyecto servirán como guía de interpretación de la normatividad aplicable, (...) la coherencia en el tratamiento que la regulación financiera da al consumidor, usuario o cliente, sólo se alcanzará cuando se armonice toda la regulación, cosa que el proyecto no hace. Aún no es tarde para adicionar lo pertinente en las discusiones del Congreso.³⁵

Al respecto nos alegra anunciar que, la petición del Dr. Baquero y de muchos otros que como nosotros no aceptábamos que la norma permaneciera en desaciertos como los comentados, fue atendida. El texto que se presentó en el Congreso para el primer debate modificó todos los apartes del proyecto de ley inicial donde se indicaba Defensor o Defensoría del Cliente por las expresiones *Defensor* o *Defensoría del Consumidor Financiero* **.

* Cf. Exposición de Motivos al Proyecto de Ley por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, del 11 de abril de 2008. Artículo 7.

³⁵ BAQUERO HERRERA, Mauricio. El proyecto de reforma financiera del Gobierno: la protección del consumidor financiero. *En*: El Observatorio Financiero. Abril, 2008. no. 57. p. 12-25.

** En el texto de ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 282 de 2008 Cámara, 286 de 2008 Senado se expresó “el primer cambio que se realizó consistió en modificar la denominación de “Defensoría del Cliente” a “Defensoría del Consumidor Financiero” con lo cual se busca dar mayor precisión a la figura, de manera que se entienda que abarca no sólo a los clientes sino a todos los consumidores financieros, esto es, clientes, usuarios y potenciales clientes”.

- Competencia. Tal como se había señalado anteriormente, el proyecto de ley no precisó acerca de los asuntos que el *Defensor del Cliente* no puede conocer por no ser competente para ello.

Sin embargo, el texto modificatorio al proyecto inicial, *en un esfuerzo por unificar en un solo texto todas las normas relacionadas con la figura del Defensor del Consumidor Financiero, llevó a rango legal algunas disposiciones contenidas en el Decreto 690 de 2003 sobre el defensor del cliente, particularmente en lo relativo a los asuntos exceptuados del conocimiento del Defensor.*^{*}

De esta manera, el numeral 2º del artículo 6 del Decreto 690 de 2003 que analizamos en el capítulo anterior relacionado con las exclusiones de la competencia del Defensor, fue reproducido en su totalidad y hoy constituye el artículo 12 del pliego de modificaciones al Proyecto de Ley N° 282 de 2008 en la Cámara de Representantes y 286 de 2008 en el Senado presentado en primer debate. Vale la pena aclarar que al texto original se le hicieron unas pequeñas modificaciones, especialmente que las excepciones allí contenidas tienen aplicación respecto de todas las funciones a cargo del *Defensor del Cliente* y no solo frente a la función de resolución de quejas como ocurre en la actualidad por disposición del Decreto 690 de 2003.

Con esta inclusión, creemos, no solo se cumple el objetivo del legislador de unificar la normatividad existente, sino que se facilita la aplicación de la norma para aquellos eventos en los que podría presentarse una posible colisión de competencias con órganos de diferente jurisdicción o inclusive internos de la misma entidad vigilada.

- Efectos de las decisiones. Un punto vital sobre el cual no hubo pronunciamiento alguno por parte del Gobierno Nacional en el proyecto de ley, fue el referente a los efectos que las decisiones adoptadas por los *Defensores del Cliente* tendrían frente a las partes interesadas.

Por su parte, el pliego de modificaciones presentado por las Comisiones Terceras durante el primer debate del proyecto de ley hizo expresa mención acerca de los pronunciamientos de la *Defensoría del Consumidor Financiero*^{**}. Esta vez se determinó, tajantemente, que las decisiones del defensor no tendrán carácter vinculante para las partes.

^{*} Texto de ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 282 de 2008 Cámara, 286 de 2008 Senado, “Por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”.

^{**} Cf. Artículo 13, Pliego de Modificaciones Proyecto de Ley No. 282 de 2008 Cámara, 286 de 2008 Senado.

Adicionalmente, el inciso segundo del artículo 13 del pliego de condiciones estableció que *la función de la Defensoría del Consumidor Financiero no tiene el carácter de función pública*, anulando así la posibilidad de concederle a esta institución atribuciones de mecanismo alterno de solución de conflictos que le permita administrar justicia.

Lo que en un comienzo se pensó podía ser la solución para remediar un vacío normativo que sólo puede ser subsanado por una norma inaplicable, lastimosamente terminó siendo, una vez más, la forma de hacer aún más ineficaz la labor del *Defensor del Cliente*.

Al respecto, ratificamos la reflexión que hicimos en el capítulo anterior acerca de éste tema y añadimos a ésta que, sólo en la medida en que se logre imprimirle un carácter vinculante para las partes respecto de las decisiones proferidas por la *Defensoría del Cliente*, podrá dársele un real sentido de importancia y efectividad a la institución que ahora estudiamos.

De hecho, de haberse mantenido el «silencio» respecto del tema por parte del Gobierno Nacional y del Congreso en la correspondiente modificación al proyecto de ley, habría continuado vigente la disposición del artículo 9 del Decreto 690 de 2003 que deja al arbitrio de la entidad vigilada la determinación o no de la obligatoriedad de las decisiones del *Defensor del Cliente*. Esta disposición normativa, a nuestro juicio, es algo mejor que la propuesta analizada.

- Designación. En concordancia con lo previsto por el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, el pliego de modificaciones elaborado por las Comisiones Terceras conservó el nuevo proceso de designación a cargo de la Superintendencia Financiera, precisando eso sí, el procedimiento que habrá de adelantarse para ello.

De esta manera, los tres primeros incisos del artículo 16 del pliego de modificaciones al proyecto de ley establecen:

Artículo 16: Designación de los Defensores del Consumidor Financiero.

Corresponderá a la Superintendencia Financiera de Colombia designar a los Defensores del Consumidor Financiero principales y suplentes.

Para el efecto, la Superintendencia Financiera de Colombia realizará cada cuatro (4) años una convocatoria pública para conformar las listas de las cuales seleccionará los Defensores del Consumidor Financiero de cada una de las entidades vigiladas siguiendo para el efecto el procedimiento que señale el Gobierno Nacional, el cual deberá contemplar, en todo caso, mecanismos de evaluación y selección por capacidades y méritos.

Los Defensores del Consumidor Financiero serán designados para un período de cuatro (4) años, vencido el cual podrán ser nuevamente designados por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

Si bien reiteramos no se exalta esta propuesta, por cuanto la autora cree que con ella no se evitará indefectiblemente la imparcialidad y falta de independencia que supuestamente produce la elección del *Defensor del Cliente* principal y su suplente a cargo de la Asamblea General de Accionistas, si reconocemos acertado, por lo menos, que se haya previsto un procedimiento claro al cual deberá someterse la Superintendencia Financiera para la designación de las personas que desempeñarán los cargos de *Defensores del Consumidor Financiero* principales y suplentes.

De los apartes transcritos se extrae que el periodo para el cual se designará a los defensores al interior de cada entidad vigilada será de cuatro (4) años y no de dos (2) como está reglamentado actualmente. Este periodo podrá prorrogarse, de manera indefinida, por un término igual, suponiendo claro está, que para cada nuevo periodo se verificará que la persona cumpla con los requisitos y calidades mínimas exigidas.

Queda, sin embargo, una inquietud respecto de los defensores suplentes, pues si bien la existencia de éstos aún se mantiene tanto en el proyecto de ley inicial como en su correspondiente pliego de modificaciones, consideramos no hay claridad acerca de si éstos podrán continuar ejerciendo el cargo por uno o más periodos adicionales de cuatro (4) años de manera independiente, o si su nombramiento y continuidad en el cargo dependen de la permanencia del defensor principal.

- **Requisitos.** En esta oportunidad, el pliego de modificaciones al Proyecto de Ley No. 282 de 2008 en la Cámara de Representantes y 286 de 2008 en el Senado presentado por el Gobierno Nacional, se dio a la tarea de enunciar los que serían los requisitos mínimos que una persona que aspire a ocupar el cargo de *Defensor del Consumidor Financiero* debe reunir.

En el inciso cuarto del artículo 16 del pliego de modificaciones al proyecto de ley se establecen, enunciativamente, los siguientes requisitos:

Artículo 16: Designación de los Defensores del Consumidor Financiero.

(...)

* Cf. Artículo 16, Pliego de Modificaciones Proyecto de Ley No. 282 de 2008 Cámara, 286 de 2008 Senado.

Los requisitos mínimos para desempeñarse como Defensor del Consumidor Financiero son los que se enuncian a continuación y su cumplimiento deberá ser acreditado ante la Superintendencia Financiera de Colombia en forma previa a la designación:

1. Ser abogado.
2. Acreditar conocimientos en derecho comercial, financiero, de seguros o de valores, preferiblemente relacionados con el sector al que pertenece la entidad o entidades en la cual el defensor ejercería sus funciones.
3. Estar certificado como conciliador, de acuerdo con las normas que rijan dicha actividad.
4. Acreditar como mínimo cinco (5) años de experiencia profesional específica en el sector al que pertenece la entidad en la cual desempeñará sus funciones, contada a partir de la fecha de grado.
5. Acreditar conducta idónea y solvencia moral.

Parágrafo Primero: Los requisitos y calidades previstas en el presente artículo serán exigibles a los Defensores del Consumidor Financiero principales y suplentes.

Parágrafo Segundo. El Defensor del Consumidor Financiero podrá desempeñar su función simultáneamente en varias instituciones vigiladas.*

La especificación de los requisitos que se hace, permite esclarecer un poco las calidades que deberán reunir los candidatos y no deja el proceso en su totalidad a la suerte de juicios relativos como *reconocida conducta, competencia, honorabilidad, vocación de servicio y experiencia profesional* que se exigían en el texto original del proyecto de ley. Sin embargo, aún se mantuvieron requisitos que se basan en criterios subjetivos, que a nuestro juicio, serán muy difíciles de demostrarse. Por esta razón, la respectiva reglamentación deberá prever métodos lo suficientemente claros para que la elección, a pesar de recaer sobre algunos requisitos subjetivos, sea objetiva.

Por otra parte, consonantemente con el proyecto de ley inicial**, el pliego de modificaciones*** conservó la limitación que impedía designar para el cargo a cualquier persona que ocupara o hubiese ocupado cargo o posición de accionista, director, funcionario, apoderado o agente al interior de la entidad vigilada o en su matriz, filial o subsidiaria, pero esta vez redujo el plazo a un (1) año y no a dos (2) como lo habíamos estudiado previamente.

* Cf. Inciso cuarto del artículo 16, Pliego de Modificaciones Proyecto de Ley No. 282 de 2008 Cámara, 286 de 2008 Senado.

** Cf. Inciso 3°, Artículo 12. Proyecto de Ley presentado por el Gobierno Nacional.

*** Cf. Inciso 4°, Artículo 15. Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley.

- Procedimientos. El pliego de modificaciones previó en su articulado cuatro (4) distintos procedimientos que se desarrollan en relación con las funciones de la Defensoría del Consumidor Financiero.

El primer procedimiento, sobre el cual ya nos referimos precedentemente, es el que despliega la Superintendencia Financiera cada cuatro (4) años para escoger y designar a los *Defensores del Consumidor Financiero* de las diferentes entidades vigiladas.

El segundo se trata, para ser más precisos, de un recurso único hasta el momento en la historia legislativa de la *Defensoría del Cliente* y el mismo tiene lugar dentro del procedimiento de designación a cargo de la Superintendencia Financiera.

Artículo 16: Designación de los Defensores del Consumidor Financiero.

(...)

Parágrafo Tercero. Contra el acto administrativo mediante el cual la Superintendencia Financiera de Colombia designe a los Defensores del Consumidor Financiero principales y suplentes de las entidades vigiladas procederá únicamente el recurso de reposición.*

Como bien es sabido, la Superintendencia Financiera es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio. Tiene a su cargo no sólo algunas funciones jurisdiccionales sino también administrativas. La designación de los defensores que ahora le ha sido encomendada, por ejemplo, se materializa a través de actos administrativos.

Apropiadamente el legislador introdujo la posibilidad** de presentar recurso de reposición contra los actos administrativos de designación, lo que significa que éste será conocido y resuelto por la misma Superintendencia Financiera.

En tercer lugar, se encuentra un nuevo procedimiento*** que establece como requisito de procedibilidad la necesidad de agotar previamente una etapa de resolución de quejas ante la entidad vigilada, para luego si poder acudir ante el *Defensor del Consumidor Financiero*. El consumidor, sin embargo, si podrá acudir

* Cf. Parágrafo 3 del artículo 16, Pliego de Modificaciones Proyecto de Ley No. 282 de 2008 Cámara, 286 de 2008 Senado.

** Según los comentarios al artículo 49 del Código Contencioso Administrativo, son improcedentes los recursos (reposición y apelación) que recaen contra actos administrativos que decretan nombramientos y remociones, salvo que una norma expresa lo determine (Fuente: Esteban Mora Caicedo. Código Contencioso Administrativo Anotado. Vigésima Sexta Edición. Editorial Leyer. Bogotá. 2006. Pág. 35).

*** Cf. Artículo 18. Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley.

directamente ante la Superintendencia Financiera cuando se trate de quejas de interés general o colectivo.

Como bien se recordará, el artículo 24 de la Ley 795 de 2003 previó originalmente otro tipo de requisito de procedibilidad que establecía la obligatoriedad de acudir en primer lugar ante el *Defensor del Cliente* de la entidad, para poder presentar posteriormente reclamación ante la Superintendencia Bancaria (para la época en que la norma se expidió). Este requisito, sin embargo, fue declarado inconstitucional en la sentencia C-1150 del 2 de diciembre de 2003, según lo estudiamos en el capítulo anterior.

Ahora bien, si en su momento se consideró que el requisito de procedibilidad que establecía la Ley 795 de 2003 contrariaba el derecho de petición, no imaginamos qué apreciaciones tendrá esta vez la Corte Constitucional para este nuevo requisito. En esta nueva propuesta, además de mantenerse la limitación de presentar una reclamación ante la Superintendencia Financiera sin previo trámite ante la entidad vigilada primeramente, también se impide a los consumidores acudir directamente ante el *Defensor del Consumidor Financiero*.

Personalmente se aprueba este nuevo trámite, pues se considera que en primera instancia, es la misma entidad quien mejor puede responder al consumidor respecto de sus inquietudes, sin necesidad de iniciar una reclamación innecesaria ante el *Defensor del Consumidor Financiero* o peor aún, ante instancias judiciales. Como acertadamente se expuso en el texto de ponencia al primer debate ante el Congreso, esta fase *tiene como propósito obtener un pronunciamiento de la misma institución a fin de procurar una solución a la inquietud del consumidor y evitar controversias incluso de carácter judicial posteriores*.

Obviamente para validar la efectividad de este nuevo requisito, las entidades vigiladas deberán tomar las medidas necesarias que permitan garantizar a los consumidores financieros una respuesta completa y oportuna a sus requerimientos. De lo contrario, el propósito del legislador sería infructuoso y peor aún, este trámite realmente se convertiría en un impedimento para que el *Defensor del Consumidor Financiero* opere y cumpla su misión de protección.

En este sentido, el texto original del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, al igual que su correspondiente pliego de modificaciones y el texto final aprobado en primer debate, establecieron el Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC), que busca conformar *una estructura especialmente dirigida a la protección del consumidor financiero**. Éste deberá contener los principios, derechos, obligaciones, procedimientos y mecanismos que han de regir las relaciones entre el consumidor financiero y la entidad vigilada.

* Cf. Exposición de Motivos Proyecto de Ley de la Reforma Financiera.

Para cumplir este loable propósito, la entidad vigilada tiene la obligación de implementar un sistema que cumpla con un mínimo de exigencias previstas y deberá seguir las instrucciones que al respecto dicte la Superintendencia Financiera.

Por último, el cuarto procedimiento al cual se hace expresa referencia en el pliego de modificaciones es el relacionado con la presentación de quejas ante el *Defensor del Consumidor Financiero* y su correspondiente trámite por parte de éste. El texto incluido es, casi en su totalidad, una reproducción del clausulado del artículo 7 del Decreto 690 de 2003, examinado en el capítulo anterior.

Si bien el procedimiento se encontraba reglamentado en el Decreto 690 de 2003, su inclusión en el artículo 19 de la modificación al proyecto de ley es favorable porque contribuye a la unificación de la normatividad relativa al *Defensor del Cliente*.

El procedimiento adoptado del Decreto 690 de 2003, en esencia, se mantuvo intacto en el pliego de modificaciones. Sólo se introdujeron unas pequeñas modificaciones respecto de los siguientes puntos:

- Se estableció un término máximo de tres (3) días hábiles para que las agencias o sucursales de la entidad trasladen al defensor aquellas solicitudes de los consumidores financieros que fueron radicadas en sus oficinas.
- La entidad siempre ha contado con un término de quince (15) días hábiles para que dé respuesta al *Defensor del Consumidor Financiero* respecto de una solicitud presentada por un consumidor. Antes, para aquellos eventos en los que se requería información de terceros ajenos a la entidad, se confería una ampliación del plazo de cinco (5) días más. Ahora este término se extendió a quince (15) días.
- Novedosamente se incluyeron dos numerales* concernientes al incumplimiento de la entidad en el envío de su respuesta ante el defensor:
 - ✓ En primer lugar, se establece que habrá incumplimiento cuando la entidad emita su respuesta por fuera del término previsto, cuando el defensor la reciba incompleta o cuando éste no reciba ninguna.
 - ✓ Por otra parte, aunque no establece cómo, sí se dispone que la Junta Directiva o el Consejo de Administración de la entidad deberá adoptar medidas conducentes y oportunas para eliminar las causas del incumplimiento reiterado de la entidad en el envío de su respuesta al defensor.

* Cf. Numerales 8 y 9 del Artículo 19. Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley.

➤ Finalmente, se implantan dos mecanismos de terminación anticipada del procedimiento, como son la rectificación y la conciliación.

✓ Respecto de la rectificación, si bien ésta ya se había estipulado en el Decreto 690 de 2003, en esta oportunidad se introducen términos de confirmación que permiten al defensor comprobar que el consumidor quedó satisfecho con la actuación de la entidad.

En primer lugar, una vez la entidad ha hecho la rectificación, el Defensor del Consumidor Financiero contará con un término de cinco (5) días hábiles durante los cuales deberá indagar acerca de la satisfacción del reclamante.

El consumidor a su vez, igualmente tiene un plazo de cinco (5) días en los que deberá dar respuesta al defensor o de lo contrario se entenderá que la rectificación le fue satisfactoria.

Por otra parte, en los casos en que la rectificación fue parcial, el Defensor del Consumidor Financiero aún podrá conocer de los asuntos no rectificadas, si el consumidor así lo desea.

✓ La conciliación si se establece como una nueva etapa, opcional a las partes en cualquier momento del trámite de resolución de quejas. Por supuesto se trata de la oportunidad en donde el *Defensor del Consumidor Financiero* desempeñará la importante y novedosa función de conciliador.

Como puede colegirse, el texto original que establece el procedimiento de resolución de quejas sufrió unas modificaciones que lo hace ahora más claro y enriquecido. Al respecto, en la ponencia para primer debate del proyecto de ley N° 282 de 2008 (Cámara) y 266 de 2008 (Senado) acertadamente se expresó que *el artículo detalla en forma completa el trámite a seguir una vez admitida la solicitud estableciendo plazos expeditos pero suficientes para surtir todas sus etapas requeridas dentro de un marco de respeto por los principios de debido proceso, contradicción y derecho a la defensa.*

Finalmente como resultado del primer debate celebrado en las Comisiones Terceras del Senado y la Cámara de Representantes durante los días 17 y 18 de junio de 2008, se obtuvo la aprobación del pliego de modificaciones al cual nos hemos venido refiriendo, haciéndose únicamente las siguientes transformaciones en relación con la figura del *Defensor del Cliente*:

- Facultades administrativas. Acertadamente el legislador erradicó en su totalidad el artículo 13 del pliego de modificaciones, que establecía que los pronunciamientos del *Defensor del Consumidor Financiero* no vinculaban a la partes y que su función no tenía el carácter de pública.

En su lugar, en el texto aprobado en primer debate se incluyó el siguiente artículo:

Artículo 13. Facultades Administrativas del Defensor del Cliente. El Defensor del consumidor financiero es un particular investido de funciones administrativas, encargado de estudiar, tramitar y resolver las quejas formuladas por los consumidores del servicio público financiero.

La Defensoría del Consumidor Financiero implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas del sistema financiero y la garantía de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales de los consumidores financieros.

El Defensor del Consumidor Financiero adoptara las decisiones a través de Actos Administrativos sometidos a control jurisdiccional, conforme a lo establecido en Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo: Segunda Instancia. Conocerá en segunda instancia de las decisiones del defensor del consumidor financiero, la Dirección de Protección al Consumidor de la Superintendencia Financiera, de conformidad con las normas que regulan la materia, previstas en el Código Contencioso Administrativo.*

Realmente nos complace observar esta reciente e inesperada propuesta, pues abre la puerta a un merecido reconocimiento de la *Defensoría del Cliente* como una institución eficaz para la oportuna protección de los derechos de los consumidores.

El hecho que las decisiones del *Defensor del Consumidor Financiero* ahora vayan a ser catalogadas como actos administrativos, le otorga a la institución una seguridad jurídica única, que rompe con el esquema de naturaleza privada que hasta el momento se venía manejando. Por su parte, la previsión de una doble instancia para el control de las decisiones del defensor, con seguridad aumentará la credibilidad en la figura por parte de los consumidores, a pesar de que ya existiéramos algunos que desde hace mucho tiempo confiábamos en las bondades de la misma.

- Requisitos. Aunque los requisitos y calidades que les se deberán exigir a las personas que aspiren a ocupar el cargo de *Defensores del Consumidor Financiero* siguen siendo los mismos que estudiamos precedentemente, se hicieron ciertos cambios frente a algunas limitaciones que los aspirantes pueden tener a la hora de desempeñar el cargo.

Así por ejemplo, las personas que son o fueron accionistas de la entidad vigilada dentro del año inmediatamente anterior a la designación, ya no tienen limitación

* Cf. Artículo 13. Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley.

alguna para ocupar el cargo, puesto que ahora se les permite la enajenación de las acciones a determinadas personas*.

Por otra parte se estableció**, contrariamente a lo previsto en el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, en su correspondiente pliego de modificaciones y a lo que en la actualidad se encuentra vigente, que la persona que desempeñe funciones como *Defensor del Consumidor Financiero* al interior de una entidad vigilada, sólo podrá hacerlo de manera exclusiva para ésta.

Particularmente compartimos esta última modificación, pues encontramos en ésta un prudente propósito de conservar la imparcialidad y el compromiso que deben reinar en la persona que desempeñe el cargo de defensor. Así mismo, sin dudar del profesionalismo de los defensores, creemos que todos sus esfuerzos sí deben encaminarse en la defensa de los intereses de una sola entidad y sus consumidores.

- Designación. El procedimiento de selección y designación de los *Defensores del Consumidor Financiero* principales y suplentes a cargo de la Superintendencia Financiera se conservó en la forma analizada, salvo algunas modificaciones que complementaron el trámite.

En primer lugar se dispuso, acertadamente para nuestro parecer, que el periodo de cuatro (4) años por el cual es designado un defensor al interior de una entidad vigilada, únicamente podrá ser prorrogado por otro igual. Esto impide la perpetuidad de personas en el cargo, ya que de por sí el nuevo periodo de cuatro (4) años es bastante extenso.

Finalmente, el párrafo cuarto del artículo 16 previó en cabeza de la Superintendencia Financiera, la facultad de determinar *el monto de las apropiaciones que las entidades vigiladas deberán asignar para el adecuado funcionamiento de la Defensoría del Consumidor*.

Si realmente quisiera eliminarse la causa que genera la supuesta falta de imparcialidad que caracteriza la gestión de los *Defensores del Cliente* al interior de cualquier entidad vigilada, debería preverse que el pago que se haga a éstos no provenga directamente de la entidad en la cual presta sus servicios. El simple hecho que la determinación del monto a pagar lo haga la Superintendencia Financiera y no la entidad, se cree, sólo puede generar intromisiones de tipo

* Según el inciso 4° del artículo 15 del texto aprobado en primer debate, la enajenación podrá hacerse “a persona natural por fuera del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o a persona jurídica donde no posea ninguna participación accionaria como persona natural directa o indirectamente”.

** Párrafo segundo, Artículo 16 del texto aprobado en primer debate por las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado.

presupuestal que finalmente, no repercuten en nada respecto de la imparcialidad de la función del defensor.

- Procedimiento. El texto aprobado en primer debate, por último, hizo una modificación a un término al interior del procedimiento que se deberá adelantar en la resolución de quejas.

Según se había señalado antes, el pliego de modificaciones al proyecto de ley inicial había previsto de un término de cinco (5) días a favor del consumidor, durante el cual éste debía dar respuesta al defensor respecto de su satisfacción o no ante la rectificación de la entidad. Este término, sin embargo, fue ampliado a uno de diez (10) días.

4. LA DEFENSORIA DEL CLIENTE EN RELACION CON OTROS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

En un intento por descifrar la naturaleza jurídica de la *Defensoría del Cliente*, examinaremos brevemente algunos reconocidos mecanismos alternativos de solución de conflictos que nos permitan concluir si la defensoría, finalmente, puede ser catalogada como uno de éstos. Aclaramos de antemano que no se pretenderá, de ninguna manera, asignarle forzosamente a la figura un calificativo que por sus propias características no lo amerite. Se trata por tanto, de un ejercicio meramente académico.

4.1 GENERALIDADES DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos, muchas veces conocidos por sus iniciales M.A.S.C., constituyen una opción rápida, eficiente y económica*, que tienen los particulares para acceder a la justicia.

Éstos, según nuestro criterio, son una muestra del desarrollo del sistema jurídico de un país, pues en su propósito de servir como complemento al acceso a la justicia, otorgan a las personas diferentes alternativas para dar solución a los conflictos que puedan tener.

Así mismo, son una forma de intervención de los particulares en las funciones del Estado y en el cumplimiento de sus deberes. En este sentido, la Corte Constitucional hizo el siguiente pronunciamiento:

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos a que se hace mención no deben ser interpretados solamente como una manera de descongestionar el aparato de justicia sino también, y principalmente, como una forma de participación de la sociedad civil en los asuntos que los afectan (Preámbulo y arts. 1 y 2 de la C.P.). En este sentido, es incuestionable su estirpe democrática, en la medida en que generan espacios de intervención de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional evitando la conflictivización de la sociedad y logrando, por ende, el fortalecimiento de la legitimidad aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social.³⁶

* Sin entrar en consideraciones de tiempo, se podría pensar que un conflicto que se tramita por vía de los mecanismos de la justicia ordinaria es más económico, pues en teoría, el acceso a la justicia es gratuito. Sin embargo, la “experiencia judicial” en nuestro país nos ha enseñado que los costos de un proceso inevitablemente se aumentan, cuando los años, e incluso las décadas pasan, sin que el interesado obtenga una respuesta de su caso.

³⁶ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2001 M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Estos métodos encuentran su sustento legal en la redacción de las siguientes normas:

Artículo 8. Alternatividad. La ley podrá establecer mecanismos diferentes al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.

Artículo 13. Del ejercicio de la Función Jurisdiccional por otras autoridades y por particulares.

Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política.

(...)

3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en asuntos susceptibles de transacción, de conformidad con los procedimientos señalados en la ley.³⁷

En el mismo sentido que la norma anterior, nuestra Constitución Política prevé cómo los particulares pueden administrar justicia, bajo la representación de dos (2) mecanismos de solución alternativa de conflictos:

Artículo 116.

(...)

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.³⁸

Finalmente, con la promulgación del Decreto 1818 de 1998 se expidió el estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, a través del cual se definen y se reglamentan la conciliación, el arbitraje y la amigable composición.

Ahora bien, como las normas señaladas bien lo establecen, para que los particulares, de manera especial, puedan impartir justicia, se deben cumplir dos requisitos como son la transitoriedad y la voluntariedad.

Sobre este aspecto, la misma jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

³⁷ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia). Arts. 8 y 13.

³⁸ COLOMBIA. Constitución Política de 1991. 23 ed. Bogotá: Legis, 2006. Artículo 116.

Tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, esta facultad es esencialmente ocasional o transitoria y es además de carácter voluntario o espontáneo, por cuanto al tenor de la norma superior en comento son las partes quienes habilitan al particular para resolver su controversia.

La transitoriedad y alternatividad de estos instrumentos deriva del hecho de que constituyen una forma de colaboración de los particulares para el buen suceso de la administración de justicia (art. 95-7 de la C.P.). De ahí que por razones de orden público no sea concebible el traslado permanente de la función jurisdiccional a los particulares.³⁹

4.2 CLASIFICACIÓN

La doctrina ha sabido clasificar los M.A.S.C. en dos grupos, atendiendo básicamente a quiénes intervienen en la búsqueda de la solución al conflicto presente.

4.2.1 Autocompositivos. Son aquellos métodos en los cuales las mismas partes involucradas en el conflicto, directamente o con la intervención de un tercero, participan y resuelven el conflicto que las une.

4.2.1.1 Conciliación. Con una referencia constitucional de por medio y una vasta regulación normativa, este mecanismo es quizá el que más amplia difusión en nuestro país ha tenido durante los últimos años, básicamente por la creciente aparición de centros especializados y universidades que incluyen dentro de sus servicios el fácil acceso a un conciliador.

Según el Artículo 64 de la Ley 446 de 1998, se trata de *un mecanismo de resolución de conflictos, por medio del cual dos o más personas gestionan por sí mismos la solución de sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.*

Los asuntos conciliables sobre los que únicamente puede recaer la conciliación, son aquellos sobre los que las partes pueden efectuar transacciones y desistimientos, sin que se afecten los llamados «derechos personalísimos».

Por ser un mecanismo autocompositivo por excelencia, los conciliadores no pueden adoptar decisiones respecto del conflicto vigente entre las partes, pero si les está permitido proponer fórmulas de arreglo. Si bien son las partes las que toman la decisión final que dará o no solución al conflicto, el conciliador firmará y aprobará el acta suscrita entre éstas, observando que la decisión se encuentre ajustada a derecho simplemente.

³⁹ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2001 M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

La naturaleza jurisdiccional de la conciliación en Colombia y la función de administración de justicia en cabeza de los conciliadores, permanece con la expedición de la Ley 1285 del 22 de enero de 2009, por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia. No obstante, en la sentencia de revisión se hacen precisas reflexiones sobre sus funciones:

Respecto de la conciliación, aunque no se observa ningún reparo de constitucionalidad, la Corte debe precisar que es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, concebido bajo la idea de solución “asistida” por un tercero neutral, calificado y habilitado por las partes cuyo objetivo es que los sujetos en disputa puedan superar una problemática con la colaboración de un tercero. En ese esquema el conciliador cumple una labor de mediación activa, para lo cual puede proponer fórmulas de arreglo, que las partes pueden o no aceptar y avalar o no el acuerdo al que llegan, cuando así ocurre, pero en ningún caso y bajo ninguna circunstancia tiene capacidad de adjudicación directa o decisión sobre las cuestiones en disputa.⁴⁰

Finalmente, su más preciosa herramienta de efectividad es el reconocimiento de la fuerza ejecutiva que la ley hace respecto de sus decisiones y el carácter de cosa juzgada que también se les imprime. Diferentemente ocurre con las decisiones adoptadas por los *Defensores del Cliente*, las cuales carecen de fuerza vinculante para las partes, según se había comentado en su momento.

4.2.1.2 Mediación. Erróneamente parte de la doctrina ha creído que la mediación no es un mecanismo independiente de solución de conflictos, sino un simple sinónimo de la conciliación.

Si bien ambas figuras conforman el grupo de los métodos autocompositivos por ser las partes quienes dan solución al conflicto entre ellas, existen algunas diferencias, aunque sutiles, que nos permiten ratificar que se trata de dos mecanismos autónomos.

- A diferencia del conciliador, el mediador no tiene que estar revestido de especiales características que acrediten su condición. Cualquier persona escogida por las partes puede ser el mediador de su conflicto.
- Las decisiones que adopta el mediador no vinculan a las partes, de hecho éste, no firma el acuerdo al que se ha llegado.

⁴⁰ *Ibíd.*, Sentencia C-713 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

- Al mediador no le es posible presentar fórmulas de arreglo ni mucho menos tomar decisiones. Éste se constituye simplemente, en un guía a la que las partes acuden para tomar la decisión final en relación con el pleito que existe entre ellas.

4.2.2 Heterocompositivos. Son aquellos en los cuales las partes involucradas en un conflicto facultan expresamente a un tercero para que sea éste quien resuelva la controversia.

4.2.2.1 Amigable composición. El concepto de amigable composición es diferente en nuestro ordenamiento al empleado en el ámbito internacional. El amigable componedor o la figura de la amigable composición en el campo internacional se equipara al arbitraje en equidad.

La amigable composición no es un trámite jurisdiccional pues los amigables componedores no administran justicia. Los actos que se llevan a cabo en relación con la misma no son procesales así como tampoco su decisión se asimila a una sentencia.

Al respecto, la Corte Constitucional, manifestó: *“las actuaciones realizadas por los amigables componedores no corresponden a una manifestación del ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, pues al tenor de lo expuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, dicha función se limita a las figuras procesales de la conciliación, el arbitramento y los jurados de conciencia”*⁴¹.

En este mecanismo las partes acuden a un experto en el tema que los enfrenta y le encargan la decisión que dará solución al conflicto. La decisión del amigable componedor, vinculante para las partes, es de naturaleza contractual. La decisión modificará el contrato vigente del cual se derivó el conflicto y se incorporará a éste.

4.2.1.2 Arbitraje. Por último, otro mecanismo alternativo de solución de conflictos cuyo uso en nuestro país ha venido aumentando en años recientes, es el arbitraje. Éste, al igual que la conciliación, conlleva una función pública, como lo es la de la administración de justicia.

Las decisiones que emiten los árbitros se llaman laudos arbitrales y deben éstos resolver de manera efectiva el conflicto que derivó el trámite arbitral. Los mismos tienen fuerza vinculante para las partes y producirán efecto de cosa juzgada.*

De acuerdo al parámetro utilizado por los árbitros para proferir sus fallos, existen tres (3) clases de arbitraje:

⁴¹ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-017 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

* Estas especiales características asimilan la decisión de un árbitro a una sentencia proferida por un juez. Sin embargo, principios como el de la doble instancia, si son propios de las sentencias.

- Arbitraje en derecho: es aquel que se desarrolla según el derecho positivo vigente. Sus árbitros, por supuesto, únicamente pueden ser abogados.
- Arbitraje en equidad: los laudos que profieren sus árbitros se hacen en virtud del sentido común. En este caso, los árbitros podrán ser cualquier persona habilitada por las partes.
- Arbitraje técnico: se utiliza para casos concretos donde se requiere que la decisión se dé en razón de un específico conocimiento en una ciencia, arte u oficio. Los árbitros serán expertos en el tema que se pretende solucionar.

Ahora bien, tras haber analizado algunas instituciones jurídicas en contraposición con las particulares características de la *Defensoría del Cliente*, nos permitimos concluir que la misma, en efecto, sí es un mecanismo alternativo de solución de conflictos de tipo heterocompositivo, pero diferente de los otros analizados, con particularidades propias que lo identifican.

A continuación se esbozan las principales razones por las cuales se ha llegado a la anterior conclusión:

- En primer lugar, la designación del *Defensor del Cliente*, a diferencia de los demás sujetos estudiados, no es voluntaria respecto del cliente o usuario de la entidad vigilada, pues cuando éstos deciden acudir para exigir su protección, la entidad, particularmente la Asamblea General de Accionistas, ya lo ha seleccionado y nombrado.
- La autora considera, sin embargo, que la voluntariedad en este caso se predica de la libertad que tiene el cliente o usuario de acudir o no ante el *Defensor del Cliente*. Él es quien define su utilización.
- Las reglas que rigen los trámites de conciliación y arbitraje deben ser aceptadas de común acuerdo por las partes. En el caso de la *Defensoría del Cliente*, los clientes o usuarios han de acogerse al reglamento que la entidad ha adoptado internamente, de acuerdo a las exigencias de ley.
- Los mediadores y conciliadores, evidentemente distan mucho del *Defensor del Cliente*, principalmente, por la imposibilidad que éstos tienen de intervenir en las decisiones finales que las partes hagan respecto de su disputa. El defensor, como bien se sabe, es quien toma la decisión final al respecto.
- Contrario a lo que sucede en la amigable composición, las decisiones del *Defensor del Cliente* no modifican en nada el contrato de seguro celebrado entre las partes.

- El efecto de cosa juzgada que tienen las decisiones de los conciliadores y árbitros, obligan a los interesados a acogerse a las mismas, sin posibilidad de que haya futuros pronunciamientos, inclusive de tipo judicial, sobre el mismo asunto. En el caso de la *Defensoría del Cliente*, por el contrario, el cliente o usuario podrá acudir ante la justicia ordinaria si no está de acuerdo con la decisión adoptada; al fin y al cabo, ésta no vincula ni a la aseguradora ni a los reclamantes.
- Finalmente, bien se sabe que las decisiones del *Defensor del Cliente* no son susceptibles de ningún tipo de revisión a través de recursos, como sí ocurre, por ejemplo, con los laudos arbitrales.

Como se manifestó al comienzo de este capítulo, el resultado de la comparación de la *Defensoría del Cliente* con otras figuras, bien podía hacer creer que la misma era una simple reproducción de éstas o por el contrario, confirmar que su naturaleza es única y particular, como bien se ha demostrado. De una mejor manera no pudo haberlo expresado el Dr. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo en su obra, tantas veces citada, a lo largo de esta investigación:

En suma, no consideramos aconsejable, por lo menos con carácter general, predicable de todos los sistemas y tipologías, dotar a la defensoría de la naturaleza propia de la conciliación, de la mediación y del arbitraje, aun cuando no desconocemos que, dependiendo de cada regulación nacional, la respuesta podrá ser menos radical.

Nosotros, empero, la concebimos como una figura autónoma y sustantiva, poseedora de reglas propias, así revista alguna similitud con otras figuras, de las cuales se nutrió para su ulterior configuración individual, de ordinario como mecanismo heterocompositivo de solución alternativa y privada de conflictos surgidos entre asegurados y aseguradores.⁴²

⁴² JARAMILLO JARAMILLO, Carlos Ignacio. Op. cit. p. 237.

5. CONCLUSIONES

Se debe partir señalando que la *Defensoría del Cliente*, en efecto, como quedó demostrado a lo largo de esta investigación, es un Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos, cuyo principal propósito es el de servir, por igual a consumidores financieros y a la entidad en la cual presta sus servicios, en la resolución de sus controversias que se generan en el giro ordinario de la actividad aseguradora, particularmente. Esta importante labor, sin embargo, en frecuentes oportunidades se ve truncada por diferentes factores que repercuten en su efectividad y relevancia.

En primer lugar, la normatividad aplicable y vigente establece una amplia restricción a los asuntos que al *Defensor del Cliente* le compete conocer. Esta situación hace que en múltiples oportunidades, eventos sobre los cuales no debería existir impedimento alguno, obliguen al defensor, en cumplimiento simplemente de un capricho normativo, a privar al consumidor y la misma entidad de su asistencia.

Por otra parte, y aún más importante, si bien son pocos los asuntos sobre los cuales el *Defensor del Cliente* puede pronunciarse, las decisiones que logra adoptar se convierten realmente en una exigencia de forma, sin tener ninguna posibilidad de vincular a las partes interesadas.

Realmente es lamentable que una figura como la *Defensoría del Cliente*, detrás de la cual existe toda una estructura legal e institucional que soporta su funcionamiento, en la práctica sea un formalismo cuyos esfuerzos por brindar efectiva protección a los derechos de los consumidores son en vano, por la imposibilidad de hacer que sus decisiones sean algo más que simples escritos, que ni siquiera la doctrina muchas veces llega a conocer.

El verdadero potencial de la *Defensoría del Cliente* ha sido, y continúa siendo subestimado por el legislador, los consumidores e incluso las mismas entidades vigiladas. Hasta que estos actores no dejen de lado los temores y la desconfianza infundada en esta figura, no conocerán los grandes beneficios que ésta le puede ofrecer al país.

El aumento en la utilización de otros Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos por parte de particulares, e incluso del mismo Estado, se ha generado no sólo porque la justicia ordinaria continúa con muchas fallas y retrasos, sino porque se ha valorado la labor de los árbitros, conciliadores, amigables componedores, etc., reconociendo que éstos, al igual, o muchas veces mejor que un juez, sí pueden dar solución efectiva y oportuna a sus conflictos.

De hecho, no entendemos por qué siguen existiendo tantas reservas frente a la figura del *Defensor del Cliente*, existiendo la garantía constitucional de la

constante supervisión que el Estado hace de las actividades financiera, aseguradora y del mercado de valores, por estar éstas reconocidas constitucionalmente como de interés público.

Es ahora, cuando una propuesta legislativa se encuentra en curso ante el Congreso de la República, el momento adecuado para hacer todos los ajustes necesarios que permitan a la *Defensoría del Cliente* volverse un mecanismo efectivo en la resolución de conflictos, pues éste es sin duda su principal problema. Si sus decisiones continúan careciendo de fuerza vinculante para las partes, el cumplimiento de las funciones del *Defensor del Cliente* seguirá siendo un acatamiento mecánico a las normas - pues sin duda nadie vacila que las mismas se ejecutan al interior de las entidades vigiladas – y no surtirán ningún efecto, ni positivo ni negativo, en frente de los consumidores financieros.

BIBLIOGRAFÍA

ASEGURADO. [En línea]. Disponible en Internet: <URL: http://www.fasecolda.com/fasecolda/glosario_resultados.asp?Letra=A>. [Citado: feb., 19, 2006].

AZULA CAMACHO, Jaime. Manual de derecho procesal. 8 ed. Bogotá: Temis, 2002. 3v.

BAQUERO HERRERA, Mauricio. El proyecto de reforma financiera del Gobierno: la protección del consumidor financiero. En: El Observatorio Financiero. Abril, 2008. no. 57. p. 12-25.

BENEFICIARIO. [En línea]. Disponible en Internet: <URL: http://www.fasecolda.com/fasecolda/glosario_resultados.asp?Letra=B>. [Citado: feb., 20, 2006].

BIGOT, Jean. Solución de litigios en materia de seguros. En: Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros. Abril, 1997. no. 10. p. 65-76.

COLOMBIA. Congreso de la República. Decreto 4327 de 2005.

----- . Decreto 663 del 2 de abril de 1993.

----- . Decreto 690 de 2003.

----- . Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia).

----- . Ley 640 de 2001.

----- . Ley 795 2003.

----- . Ley 964 de 2005.

----- . Consitución Política de 1991. 23 ed. Bogotá: Legis, 2006. 378 p.

----- . Corte Constitucional. Sentencia C-1150 del 2 de diciembre de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

----- . Sentencia C-500 de 15 de mayo 2001. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

----- . Sentencia C-713 de 2008. M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

----- . Sentencia C-893 de 2001 M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

----- Sentencia T-017 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

----- Superintendencia Financiera. Circular Externa 015 de 2007.

----- Concepto 2006057163-001 del 21 de noviembre de 2006.

----- Concepto 2007074914 del 28 de diciembre de 2007.

----- Concepto No. 2007070892 del 26 de diciembre de 2007.

COMPAÑÍA ASEGURADORA. [En línea]. Disponible en Internet: <URL: http://www.fasecolda.com/fasecolda/glosario_resultados.asp?Letra=C>. [Citado: feb., 22, 2006].

DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría general del proceso: aplicable a toda clase de procesos. 3 ed. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1997. 564 p.

FONTAINE, Marcel. La protección de las partes en el contrato de seguro. En: Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros. Agosto, 1996. no. 9. p. 33-48.

GALVIS, Sonia. La protección a tomadores y asegurados: evolución y perspectivas del contrato de seguro en Colombia (1971-2001). En: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE DERECHO DE SEGUROS, ACOLDESE y ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHO DE SEGUROS, AIDA. Memorias del Cuadragésimo Aniversario de ACOLDESE y del Trigésimo Aniversario del Código de Comercio. Bogotá. ACOLDESE, 2001. p. 19-36.

GAMBOA SERRANO, Rafael H. El proceso arbitral en Colombia. Bogotá: Publicaciones U. Javeriana, 1992. 269 p.

GONZÁLEZ SUÁREZ, Fernando. El defensor del asegurado: doce años defendiendo al asegurado en España. En: Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros. Abril, 1997. no. 10. p. 43-64.

JARAMILLO JARAMILLO, Carlos Ignacio. La protección del consumidor y sus principales manifestaciones en el derecho de seguros contemporáneo: examen descriptivo. En: Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros. Agosto, 2000. no. 15. p. 8-26.

----- Solución alternativa de conflictos en el seguro y en el reaseguro. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas – JAVEGRAF, 1998. 345 p.

LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Comentarios al contrato de seguro”. 4 ed. Bogotá: Dupre Editores, 2004, 400 p.

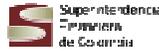
MORA CAICEDO, Esteban. Código Contencioso Administrativo anotado. 26 ed. Bogotá: Leyer, 2006. 268 p.

SUPERTINTENDENCIA FINANCIERA. . [En línea]. Disponible en Internet: <URL: <http://www.superfinanciera.gov.co/>>. [Citado: feb., 22, 2006].

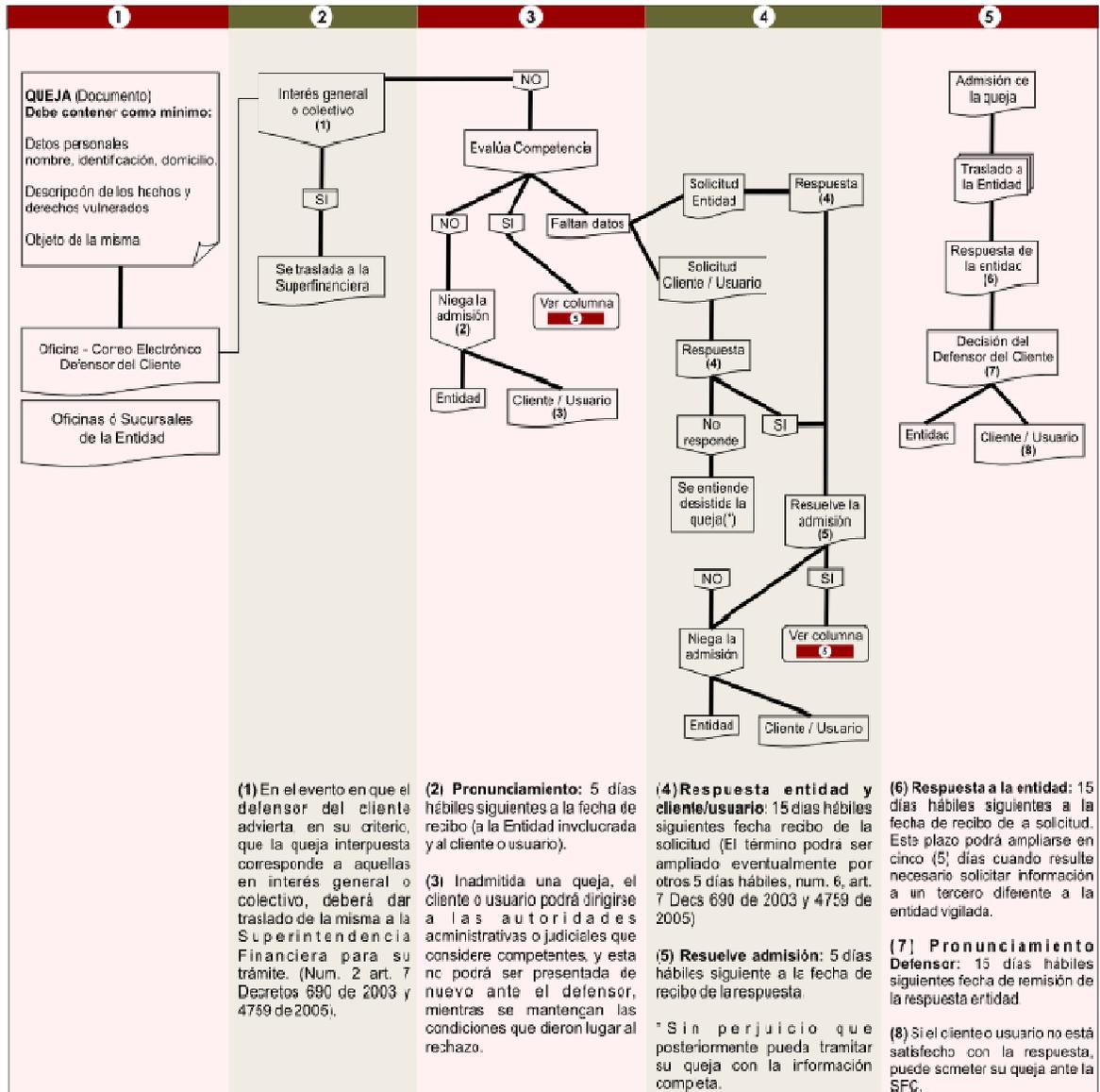
TOMADOR. [En línea]. Disponible en Internet: <URL: http://www.fasecolda.com/fasecolda/glosario_resultados.asp?Letra=T>. [Citado: feb., 19, 2006].

VÉSCOVI, Enrique. Teoría general del proceso. 2 ed. Bogotá: Temis, 1999. 388 p.

Anexo A. Procedimiento para la resolución de quejas por parte de los defensores del cliente.



PROCEDIMIENTO PARA LA RESOLUCIÓN DE QUEJAS POR PARTE DE LOS DEFENSORES DEL CLIENTE Artículo 7 de los Decretos 690 de 2003 y 4759 de 2005



- El procedimiento descrito anteriormente, se aplica de manera absoluta sin perjuicio de lo establecido en que pueden presentar tanto clientes y usuarios como las mismas entidades vigiladas a efectos de resolver sus controversias contractuales y de aquellas quejas que de interés general o colectivo se presenten ante la SFC.
- Si compete al título de defensor del cliente, el pronunciamiento de la competencia para la presentación de la queja depende de las circunstancias mencionadas en el numeral 1 del artículo 6 de los Decretos 690 de 2003 y 4759 de 2005 o que una vez efectuada dicha presentación hubiese sobrevenido cualquiera de las circunstancias alludadas, el defensor debe a partir de esa aclaración comunicando su decisión a la entidad vigilada y al cliente o usuario.
- Los plazos aquí previstos son los máximos que establece la Ley, sin perjuicio de que se establezcan algunos menores.
- Las quejas que se presenten de manera directa en las oficinas o sucursales de las Entidades vigiladas relacionadas con asuntos de competencia del Defensor del Cliente Financiero deben comunicarse con posterioridad a la última hora de su trámite.