

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho de Protección al Consumidor

¿La emisión de la Resolución SBS N°4036-2022 genera un nuevo marco legal para los consumidores del sector financiero?

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho de Protección al Consumidor

Autor:

Karen Lizbeth Morales González

Asesor:

Julio Baltazar Durand Carrión

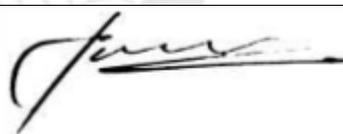
Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, DURAND CARRION, JULIO BALTAZAR, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del trabajo académico titulado “¿La emisión de la Resolución SBS N°4036-2022 genera un nuevo marco legal para los consumidores del sector financiero?”, del autor MORALES GONZALEZ, KAREN LIZBETH, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 17%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 14 de septiembre del 2023

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> DURAND CARRION, JULIO BALTAZAR	
DNI: 06726360	 Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2926-1912	

RESUMEN

Una inquietante que se genera con la emisión del reciente reglamento de gestión para la atención de reclamos y requerimientos, aprobado por Resolución N° 4036-2022, es si contribuirá a mejorar la situación cotidiana de los usuarios y consumidores del sector financiero, brindando alivio a los principales problemas que atraviesan regularmente en relación al acceso de los servicios y productos que se ofrecen en el mercado o se mantendrá una situación regular sin mayores impactos positivos que puedan demostrarse en el día a día.

Si bien es cierto un solo instrumento normativo no puede modificar la realidad nacional que el sector financiero atraviesa, es pertinente cuestionarse si contribuye a mejorar las condiciones por las que los usuarios atraviesan durante la contratación o uso de servicios o productos dentro de este sector.

Por ello, es importante identificar si las modificaciones realizadas solo continúan un patrón regular de su predecesor la Circular N° G 184-2015, Circular de atención al usuario, o se enfoca en asegurar una mejor atención para disminuir la tasa de reclamos o requerimientos presentados, protegiendo realmente a los consumidores bajo un trato justo y equitativo, asegurándose que reciba información relevante e integral además de contar lo cual se llevará en todas las etapas asegurando un aparato de resolución más eficaz de acuerdo a cada necesidad presentada.

Palabras clave

Reglamento de gestión de reclamos y requerimientos, Resolución N° 4036-2022, consumidor, sector financiero.

ABSTRACT

A disturbing one that is generated with the issuance of the recent management regulation for the attention of claims and requirements, approved by Resolution No. 4036-2022, is whether it will contribute to improving the daily situation of users and consumers of the financial sector, providing relief to the main problems they regularly go through in relation to access to services and products offered in the market or will a regular situation be maintained without major positive impacts. that can be demonstrated on a day-to-day basis.

While it is true that a single regulatory instrument cannot modify the national reality that the financial sector is going through, it is pertinent to question whether it contributes to improving the conditions that users go through during the contracting or use of services or products within this sector.

Therefore, it is important to identify if the modifications made only follow a regular pattern of its predecessor Circular No. G 184-2015, Circular of attention to the user, or focuses on ensuring better attention to reduce the rate of claims or requirements filed, really protecting consumers under fair and equitable treatment, ensuring that you receive relevant and comprehensive information in addition to telling which will be carried out at all stages ensuring a More effective resolution apparatus according to each need presented.

Keywords

Regulation on the management of claims and requirements, Resolution No. 4036-2022, consumer, financial sector.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	0
SECCION 1	
1.1. Naturaleza jurídica del sector financiero.....	1
1.2. Proceso de bancarización.....	2
1.3. Mecanismos y herramientas del sistema financiero.....	3
1.4. Emisión del Reglamento de gestión de reclamos y requerimientos.....	4
SECCION 2	
2.1. ¿De qué manera se encuentran protegidos los usuarios dentro del sistema financiero?.....	8
2.2. ¿Existen pocas normas de protección al consumidor financiero?.....	11
2.3. ¿Labor interconectada entre la SBS y el INDECOPI?.....	13
SECCIÓN 3	
3.1. Ejemplo global: tratamiento durante la pandemia de la COVID 19.....	18
3.2. Ejemplo individualizado: tratamiento del consumidor analfabeto.....	19
3.3. Existen cambios relevantes entre el nuevo Reglamento y la Circular.....	22
CONCLUSIONES.....	24
BIBLIOGRAFIA.....	26

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta la realidad socio económica de nuestro país, es de vital importancia asegurar que las normas emitidas a favor de los consumidores realmente se cumplan.

Para este fin, será necesario cuestionarnos si la normativa emitida efectivamente brinda un manto de protección a los usuarios de los servicios financieros o simplemente enumera un listado de lineamientos repetitivos sobre temas operativos que no generarán un cambio significativo en la percepción y acciones que realizan los proveedores.

Por ello, resulta esencial que, antes de emitir nueva normativa en la materia, previamente se identifique en qué situaciones los consumidores realmente requieren mayor protección; o, incluso, si necesitan que se establezcan lineamientos normativos de manera general que se refleje en todo el sector, para que genuinamente se amparen casos específicos que a pesar de presentarse en menor medida continúan afectando de manera continuada a diversos sectores de nuestra región.

Así, sería plausible que, al momento de emitir una nueva legislación, previamente se haya realizado una investigación verdaderamente enfocada en las desigualdades que se presentan cotidianamente en nuestra región para que de esta manera se atiendan las diversas capas que trae la diferencia a nivel económico, educativo y cultural en nuestra región.

Deteniéndonos en este primer paso, se podría identificar qué problemas o escenarios no se encuentran atendidos de manera continuada y también se podría enfocar el impulso integrador que busca el legislador en reconocer a los grupos realmente desamparados en nuestro país que, ante la falta prolongada de una atención de acuerdo con sus necesidades (por falta de información, accesos, discriminación, entre otros) opta por el camino de la informalidad para evitar o ahorrarse experiencias no deseadas durante su interacción en el mercado.

SECCIÓN I

Conforme a lo informado en el Boletín N° 1, publicado este año por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP en su página web, una de las principales herramientas para enfrentar las crisis financieras es la protección de los consumidores de servicios financieros. En función a ello, aprobó mediante Resolución N°4036-2022 (publicada el pasado 29 de diciembre), el nuevo Reglamento de gestión de reclamos y requerimientos, el cual reemplazará a la Circular N°G184-2015 (Circular de atención al usuario).

En ese sentido y conforme a lo indicado por dicha Superintendencia su objetivo no solo se encuentra dirigido a contar con un sector financiero sólido y cimentado en bases democráticas que garanticen una adecuada conducta en todos los niveles de su atención, sino que también busca que el usuario cuente con un tratamiento adecuado a sus necesidades recibiendo información oportuna, completa e integral en todas las etapas de su atención.

Por ello y antes de comenzar a analizar la pertinencia del nuevo Reglamento¹ considero pertinente revisar la naturaleza jurídica del sistema financiero, el proceso de bancarización que se ha ido desarrollando por mandato legal y los mecanismos y herramientas que ha creado el sistema para extender el alcance de sus servicios.

1.1. Naturaleza jurídica del sector financiero

El servicio bancario y financiero cobra mayor importancia en una sociedad como la nuestra, dado que constituye un soporte fundamental que todos los ciudadanos necesitamos para llevar a cabo diversas operaciones de carácter económico que nos permite desempeñarnos en diversos entornos y aspectos de nuestra vida cotidiana.

¹ Reglamento de gestión de reclamos y requerimientos - Resolución SBS N° 04036-2022

Así, este sistema viene a ser un protagonista principal que se desarrolla dentro de nuestro país dado que habilita y permite que actividades productivas se puedan desempeñar en todos los niveles económicos impactando a toda la población nacional y generando beneficios palpables que son obtenidos durante el desempeño de diversas actividades como la minería, comercio, agricultura entre otros.

Por lo tanto, sería imposible que se pueda hablar de un mercado en general donde la variable económica financiera no se encontrara presente, dado que los agentes se podrían ver sorprendidos por un estado que los deje desprovistos en las posibilidades para seleccionar opciones para vivir, lo cual iría en contra de la expectativa de vivir en sociedad: el bienestar de todos los actores mediante las acciones de ahorro y crédito que permitan desarrollarse mediante un mejor nivel de vida.

1.2. Proceso de bancarización:

Este proceso se trata de un fenómeno, en virtud del cual un gran sector de ciudadanos, que antes se encontraban fuera del mercado bancario y financiero, ahora están incluidos. No porque haya sido una elección nacida de estos ciudadanos, sino que la normativa lo estableció así.

Bajo dicha línea, en Perú el sistema financiero tiene una base normativa abundante la cual podemos observar tanto en la Constitución, en Ley General del Sistema Financiero y de la Superintendencia de Banca, Seguros.

En ese sentido, si bien existe diversa normativa enfocada en el sector financiero es necesario que esta vaya acorde a la población que aún no ha sido bancarizada, a las cabeza de familia que cuentan con capacidad para ahorrar pero la oferta ofrecida no cumple o no se ajusta a las necesidades que se puedan presentar.

Asimismo, las dificultades al intentar acceder a un servicio, la falta o nula información recibida, Esto se ve las desigualdades de canales de atención en zonas rurales resultan en una desconfianza hacia el sector, lo cual orilla al usuario a desistir de acudir a un sistema formal que pueda cubrir sus expectativas.

Por lo tanto, cualquier mejora o esfuerzo que se decida ejecutar deberá ir dirigida a identificar las principales falencias de esos sectores no bancarizados. Bajo esta premisa el enfoque adopte el sector podrá tener un mejor objetivo trayendo como consecuencia mayor igualdad dentro de la población nacional, generando una impresión más estable para los consumidores quienes podrán gozar de mayor autonomía para proyectar su propia economía.

1.3. Mecanismo y herramientas del sistema financiero

Ahora bien, es conocido que un desafío nacional consiste en elevar la inclusión financiera que todos anhelamos. Sin embargo, será primordial analizar qué tan grande es la puerta que se ha mantenido abierta para todos los usuarios, cuánta información y práctica se ha realizado para que otros puedan acercarse o interesarse en esa puerta de mayores oportunidades, ya que si bien la normativa busca proteger al consumidor dentro del sector financiero es importante cuestionarse en primer lugar si estamos asegurando el ingreso de todos o solo de unos pocos que encajan dentro de un molde estándar o mayoritario.

En ese sentido, si bien es cierto que actualmente los proveedores emplean diversas herramientas destinadas a contar con mayores recursos digitales para brindar una atención rápida y celeridad conforme al servicio requerido por el consumidor.

También es importante identificar si dicha búsqueda logra integrar a todos los usuarios para que puedan ejecutar transacciones a todo nivel

considerando factores como: ubicarse en distintas áreas geográficas, contar con bajos niveles o ingresos económicos, diferencia de lenguas, existir discapacidades que no permitan el acceso efectivo a todo lo ya diseñado.

Para este fin, será importante lograr que las políticas públicas realmente se enfoquen en identificar las carencias recogidas en múltiples estadísticas anuales para poder tomar acción sobre la medición y evolución de las mejoras incorporadas para lograr mayor acceso e inclusión de toda la población.

Bajo dicha línea, los diversos recursos puestos a disposición por los proveedores realmente permitirían que la mayoría de los usuarios no bancarizados o informales logren interesarse en contar con dichas herramientas. Sin embargo, sin un trabajo conjunto entre todos los actores del mercado y que actualmente tienen mayor peso en la balanza, no se podrá lograr contar con un acercamiento a todos los peruanos. Solo se contará con diversas funcionalidades a disposición de aquellos privilegiados que se encuentran en la zona geográfica correcta, gozan de recursos para informarse de manera autodidacta y cuenta con recursos económicos adecuados para contar con acceso a herramientas digitales que aseguren la experiencia deseada.

1.4. Emisión del Reglamento de gestión de reclamos y requerimientos

En atención a los puntos preliminares comentados, se identifica una especie de descubrimiento y sociabilización del servicio bancario y financiero. Sin embargo, se identifica que ese proceso no ha ido acompañado de una cultura de mercado financiero debido a que no abundó en nuestro país una sólida educación financiera como sí ocurrió con otros países de la región.

En este punto, es inevitable preguntarse a quién corresponde la tarea principal de realizar esta gestión. Sin embargo, nuevamente el enfoque va

dirigido a un trabajo grupal donde se involucre al Estado, la sociedad en general, las entidades bancarias de manera no solo que promuevan las herramientas a disposición de los usuarios sino que también surjan ideas, propuesta y necesidades latentes respecto a qué elementos son imperativos para cumplir con llegar a toda la población.

Lamentablemente, a lo largo de los años, se comprueba que este tema no ha ido acompañado de una cultura integral del mercado financiero y genera y continúa generando que mucha gente caiga en situaciones de conflicto para realizar operaciones que pueden resultar “básicas” para un sector del país. Sin embargo muchos usuarios del servicio justamente no pueden realizar un uso consciente de los instrumentos puestos en el mercado dado que desconocen los conceptos “técnicos” del mercado o no saben las consecuencias integrales de hacer uso de estas. Por ejemplo, muchos usuarios no saben hacer uso de una tarjeta de crédito, dejándose llevar por las diversas ofertas que se ponen en el mercado, asumiendo gastos que desconocen y luego terminan pagando una segunda o tercera tarjeta que los lleva a estar incluidos en un ciclo interminable.

El ejemplo más claro se produjo durante la crisis mundial por la COVID 19, la cual evidenció tristemente que era necesario contar con sistemas sólidos para realizar pagos de forma virtual, lo que originó puso de protagonista a los sistemas financieros y sus mejores intentos de tender puentes favorecieran la bancarización lo cual llegó con la necesidad imperante de seguir subsistiendo para pagar y acceder a servicios médicos, educativos durante una nueva etapa remota.

De esta manera, dentro del sector los proveedores de productos y servicios financieros idearon y crearon opciones para que los usuarios pueda acceder de la manera más segura a su dinero, habilitando billeteras digitales, diseñando el manejo y creación de cuentas de manera más dinámica, brindando canales de atención para atender duda o consultas nuevamente del sector de la población que manejaba de manera regular los recursos ofrecidos. Sin embargo, aquellos que se encontraban lejos de

la zona bancarizada, presentaron mayores problemas para acceder a un beneficio, identificar sus cuentas, cobrar los bonos otorgados por el Estado entre otros. Los recursos y normativas emitidas a favor de la población no lograron llegar realmente a toda la población, solo a un sector seguro e identificado previamente. Lo cual impactó en aquellos que se encontraban fuera del rango mapeado en no contar con el conocimiento necesario para manejar cuentas, tarjetas de créditos, poder realizar seguimiento a sus operaciones o contar con dinero en efectivo por el aislamiento social.

En ese sentido, se pudo observar que las soluciones implementadas a nivel digital no siempre se encontraron relacionadas a mejorar el acceso al sistema financiero, demostrando que no hubo un enfoque en el desarrollo de servicios financieros interoperables.

Pandemia de COVID19

Por ello, no es sorprendente darse cuenta que la pandemia fue un momento revelador para primero, identificar la problemática inminente que se había desarrollado durante dicho periodo y luego proceder a desarrollar opciones mas acordes a las necesidades resultantes, considerando los diferentes tipos de clientes que habían redescubierto, la necesidad de mayor interacción para lograr conectividad digital y mejor despliegue de proveedores financieros.

Por otro lado, este duro periodo trajo como consecuencia que el nivel de reclamaciones se elevara de manera considerable, no solo por las diversas oportunidades de mejora ya mencionadas sino por la complejidad y naturaleza del sector financiero. Evidentemente dentro de este periodo la regulación debía mantenerse a la par de todos los cambios que venían realizando y todas la incidencias relevadas durante el proceso.

En esta línea, como se señala en el boletín semanal N° 1 “SBS Informa” la Superintendencia fue ejecutando diversas acciones para enfrentar la

crisis, buscando contar con un mayor alcance de cara a los consumidores de servicios financieros; teniendo como visión “no solo construir un sistema financiero, de seguros y pensiones sólido, sino también íntegro e inclusivo, buscando que las empresas supervisadas adopten una conducta de mercado que garantice un trato justo y adecuado a los intereses de la ciudadanía, con información suficiente y apropiada, y con la implementación de mecanismos de solución de reclamos eficientes y céleres”².

Es en este punto que me encuentro estudiando esta reciente resolución a fin de identificar si esta nueva reglamentación crea transparencia, brinda mayor información o promueve una mejor cultura financiera de la que nos encontramos solucionando problemas en vez de contenerlos.



² <https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/1248>

SECCIÓN 2

2.1. ¿De qué manera se encuentran protegidos los usuarios dentro del sistema financiero?

Si bien existen muchas buenas intenciones para “proteger” a los usuarios del sector financiero es realmente importante ver qué acciones concretas se han empleado para que todos los actores de este sector se encuentren realmente incluidos y comprendidos a fin de lograr una sana cohesión.

Ahora bien, tal como se señala en los artículos 18 y 19 del Código, desde el inicio de una relación entre usuario y proveedor se espera que este último cumpla con asegurar que el producto y/o servicio ofrecido sea proporcional a lo que espera el consumidor:

“Artículo 18.- Idoneidad Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso. La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado. Las autorizaciones por parte de los organismos del Estado para la fabricación de un producto o la prestación de un servicio, en los casos que sea necesario, no eximen de responsabilidad al proveedor frente al consumidor.³”

“Artículo 19.- Obligación de los proveedores El proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y éstos, así como

³ Código de protección y defensa del consumidor. Artículo 18.

por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda.”⁴

Claro, esas expectativas del consumidor se habrán creado de una manera razonable teniendo en cuenta el contenido de lo anunciado, la información incluida que ha sido publicitada y brindada para conocer mayor detalle al momento de realiza la contratación.

Tan es así que, como señala Tirado Barrera, *“el deber de idoneidad se relaciona directamente con las garantías de productos y servicios, es decir, aquellas prestaciones que sirven para asegurar las condiciones con que fueron ofertados los bienes y servicios en el mercado”⁵*.

Por ello, bajo lo indicado en el CPC, las garantías pueden ser (art. 20)

“a. Legal: cuando por mandato de la ley o de las regulaciones vigentes no se permite la comercialización de un producto o la prestación de un servicio sin cumplir con la referida garantía, no puede ser desplazada por una garantía explícita ni por una implícita.

b. Explícita: cuando se deriva de los términos y condiciones expresamente ofrecidos por el proveedor al consumidor en el contrato, en el etiquetado del producto, en la publicidad, en el comprobante de pago o cualquier otro medio por el que se pruebe específicamente lo ofrecido al consumidor. No puede ser desplazada por una garantía implícita.

c. Implícita: ante el silencio del proveedor o del contrato, se entiende que el producto o servicio cumplen con los fines y usos previsibles para los que han sido adquiridos por el consumidor considerando, entre otros aspectos, los usos y costumbres del mercado⁶.

Por lo tanto, la idoneidad se constituye en un elemento fundamental que deberá ser tomada en cuenta durante la prestación o entrega de un producto en el servicio financiero; sobre todo, teniendo en consideración la especial naturaleza del sector además de tratarse de un nivel más

⁴ Código de protección y defensa del consumidor. Artículo 19.

⁵ Protección al consumidor – José Antonio Tirado Barrera. Pág. 60.

⁶ Código de protección y defensa del consumidor. Artículo 20.

específico y técnico en el que se desarrolla la relación entre consumidor y proveedor”.

Así, dado que en este nivel queda claro que la idoneidad debe encontrarse dotada de mayor especialidad por la especial dinámica comentada previamente, también entra a tallar otro elemento relevante en el servicio bancario y financiero: la confianza, elemento fundamental que deberá ser construida o incluida en todas las etapas en que se tenga contacto con el consumidor.

Desde una etapa previa, la confianza se irá construyendo cuando se anuncie información clara y transparente, en la cual se cumpla con informar adecuada y concisamente los principales beneficios y posibles impactos negativos que pueden originarse al tomar la decisión por la contratación.

Desde una etapa intermedia, si bien es un derecho de todos los usuarios gozar de información relevante durante todo el proceso de contratación, en el servicio financiero este requerimiento adopta un nivel superior, el cliente debe ser informado previamente ante cualquier posible modificación contractual que pueda presentarse, ser informado plenamente de las consecuencias de aplicarse algún cambio y contar con un procedimiento de “reversa” o “cancelación” que le permita no seguir involucrado de haber cambiado las condicionales iniciales del contrato.

Desde una etapa posterior, el consumidor deberá contar con los canales adecuados, formales y accesibles para poder solicitar soporte de manera inmediata y comprensible para que goce de información celer que lo ayude a resolver cualquier inquietud relacionada a su operación. En ese sentido, de presentarse alguna solicitud, consulta o contar con una disconformidad respecto al servicio brindado debe contar con los canales adecuados para que pueda canalizar su necesidad puntual y ser atendido conforme a los plazos determinados de acuerdo con la normativa interna del sector.

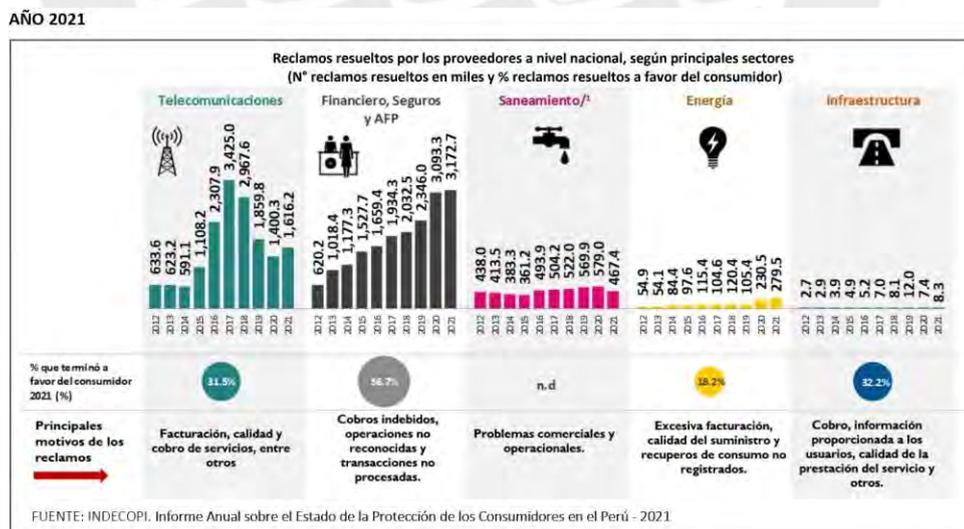
Cumpliendo con los elementos mencionados en las diversas etapas de la relación, la confianza que se generará el consumidor se verá fortalecida

dado que los usuarios del sector financiero depositarán su dinero confiando en que será correctamente cuidado y preservado para todo tipo de transacciones.

2.2. ¿Existen pocas normas de protección al consumidor financiero?

Considero que actualmente existen diversas normas que se encargan de revisar y establecer lineamientos de protección en lo relacionado a diversos productos de financieros, los más claros representantes son el Código de protección y defensa del consumidor⁷ o la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.⁸ entre otras directivas, resoluciones, circulares que son emitidas de acuerdo a la necesidad o situaciones cambiantes del sector o coyuntura nacional o mundial.

Ante ello, es interesante identificar que, de acuerdo con el Informe Anual sobre el Estado de la Protección de los Consumidores en el Perú⁹, publicado por el INDECOPI, el sector con mayor reclamación es el financiero, seguros y AFP:



Por lo que es pertinente cuestionarse si con la cuantiosa normativa, directivas, resoluciones y otros lineamientos direccionados a proteger al

⁷ Ley N° 29571.

⁸ Ley N° 26702.

⁹ Informe Anual sobre el Estado de la Protección de los Consumidores en el Perú

consumidor por qué se continúan presentando tantas reclamaciones en este sector vulnerable y es en este punto importante identificar si tal vez existe un exceso de regulación con poco efecto en los actores, o una densidad de normas que no están causando suficiente incentivo a las empresas bancarias y financieras para que mejoren sus servicios o relaciones con los usuarios.

En esta etapa, si bien es relevante contar con material normativo que tutele adecuada y oportunamente al reclamante, es importante también realizar un análisis del objetivo que tienen las normas emitidas y determinar si estas han caído en un carácter meramente declarativo o genérico y por lo tanto, no estarían empoderando adecuadamente al consumidor dado que no se promovería activamente la transparencia del mercado mediante mejores prácticas por parte de las entidades y una cultura de mayor responsabilidad durante el uso de productos y servicios financieros.

Por ello no basta el enfoque normativo, sino que la defensa del consumidor es sistémica, es decir, la norma claramente se encuentra establecida, por una parte, pero por otro lado, la tarea de las instituciones debe ser activa en atención a esa potestad otorgada por el Estado.

Por ejemplo, El INDECOPI realiza una labor de supervisión ex post, luego que sucede la conducta, ejerce un control regulatorio de las empresas. Pero eso no significa que cada uno tenga un compartimento estanco. Tiene que existir un nivel mínimo de coordinación con la SBS, una tarea de interconexión y no se visualiza actualmente, una acción conjunta, respecto a todos los informes de las denuncias que son emitidas por el INDECOPI, lo cual refleja únicamente una falta de protección al consumidor de enfoque institucional o sistémico.

Se retorna así a un sistema de protección al consumidor meramente normativo, con diversas normas y reglamentos no es suficiente, por lo que se hace necesario una articulación institucional.

2.3. ¿Labor interconectada entre la SBS y el INDECOPI?

Con relación al presente escenario, es importante tener en claro bajo qué circunstancias nos encontramos y a dónde se quiere llegar.

Es claro que la intención que demuestra la SBS al emitir el nuevo Reglamento de gestión de reclamos y requerimientos y su predecesora la Circular N°G184-2015 (Circular de atención al usuario) de cara a la protección de los usuarios del sistema financiero, es positiva, pero se requiere un rediseño más cercano a la realidad del Perú: donde existe poca formalización de los consumidores en este sector, escasa educación financiera que llegue a todos los sectores del país, carencias de carácter tecnológico que no permite a todos los usuarios contar con condiciones equitativas al momento de realizar la contratación con las entidades bancarias y la gran desconfianza del consumidor respecto a la otra parte que tiene mayor conocimiento en este campo financiero.

Es necesario aumentar el peso en el enfoque práctico más que en el teórico centrando la atención realmente en el usuario si es que realmente se busca protegerlo más que ahogarlo en reglamentación que posiblemente no comprenda en su totalidad.

Si los esfuerzos se van a dedicar en un fin proteccionista lo más conveniente es replantear esa mirada clásica que no ha traído cambios significativos en la población.

Para ello, es vital que la SBS mantenga una sólida relación de coordinación constante con el INDECOPÍ, de manera que las acciones conjuntas reflejen un trabajo provechoso que beneficie a los usuarios del sector financiero lo cual impactará medularmente en el mercado en general.

Desde el año 2017, el Indecopi y la SBS suscribieron un convenio marco de cooperación para fortalecer protección de los consumidores de servicios financieros¹⁰ en el cual se acordó:

“... que la SBS contará con una ventanilla de atención en la sede central del Indecopi para orientar a los usuarios del sector financiero; habilitaría

¹⁰ <https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/5723/NP%20170602%20Convenio%20con%20SBS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

un el canal de consultas entre las entidades para absolver las preguntas; establecerían grupos de trabajo para apoyarse mutuamente en la oportuna y adecuada absolución de consultas, reclamos y denuncias vinculadas con el sector financiero; coordinarían acciones de difusión conjunta; compartirían información estadística de reclamos y coordinar temas a fiscalizar; realizarían capacitaciones mutuas en sus materias a sus equipos, entre otros”¹¹.

Sin embargo, en la práctica es necesario que la SBS y el INDECOPI apliquen el acuerdo de cooperación de una manera activa y pública a los usuarios quienes son los que serán beneficiados si se hace realidad esta relación:

1. Elaborar un plan anual de tareas interinstitucionales

En el cual los representantes se reunirán el último trimestre del año de manera que puedan plantear las tareas y temas a los que se dará mayor énfasis durante el próximo año. Ello, basado en las estadísticas obtenidas de los reclamos y denuncias atendidas en ambos frentes, con lo cual se elegirá un tema a reforzar de manera continúa estableciendo comités o comisiones que se dediquen a obtener resultados de las mayores incidencias presentadas y nivel de reiteración.

2. Plantear reuniones trimestrales

En las cuales los representantes asignados se reunirán para evaluar las cifras resultantes de los reclamos y denuncias emitidas mediante los comités acordados en la etapa anterior.

De igual manera se observarán los mayores motivos reincidentes y la tendencia de los mismo con la finalidad de observar si es necesario realizar ajustes específicos para dicho sector observado. Los ajustes serán evaluados por representantes de alto nivel de cada institución a fin de identificar si adicional a los resultados estadísticos obtenidos se ven acciones específicas a adoptar referente a la normativa vigente.

¹¹ <https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/5723/NP%20170602%20Convenio%20con%20SBS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

De considerarlo pertinente podrán convocar a los representantes de instituciones financieras como Oficiales de Conducta de Mercado y jefes de reclamos de manera que puedan contribuir en alguna casuística específica que requiera ser consultada.

3. Publicación de las medidas adoptadas

Al final de cada reunión trimestral se planteará un objetivo a ser trabajado durante el siguiente trimestre, sin perjuicio de proponer mejoras o modificatorias en procesos vigentes que puedan ser expuestos en el informe anual que emita cada entidad. Las medidas adoptadas luego de cada reunión serán publicadas en las páginas web institucionales de manera que se vayan exhibiendo las acciones que se están realizando.

Si bien la periodicidad propuesta puede resultar muy continua es necesario que se formen estas comisiones de cooperación de manera periódica. Lo cual permitirá que representantes de cada entidad puedan realizar un monitoreo continuo de las situaciones que puedan estar causando mayor motivos de reclamos y la interposición de denuncias.

Asimismo, permitirá analizar el nivel de absoluciones a favor y en contra de manera intercomunicada para determinar si existen factores de deficiencia en la calidad de la comunicación publicada desde todos los frentes: desde las entidades financieras al momento de publicar información compleja y poco amigable para el usuario (que va desde los contratos emitidos y las comunicaciones publicadas en sus canales de atención) hasta las normas o comunicados publicados en el sector financiero que si bien declaran la intención y detallan la norma aplicable no es entendible de forma práctica para el consumidor promedio haciendo que este desista de querer continuar su relación formal con las empresas o meramente suscriba documentación sin contar con el entendimiento justo que merece al formar parte de una relación contractual.

Con este planteamiento será mucho más enriquecedor para todos el sector financiero el comprender las cifras y analizar quiénes y por qué deben cambiar:

1. ¿Los clientes?

Por hacer uso inadecuado y desinformado de los productos financieros.

2. ¿Las empresas del sector financiero?

Por realizar cobros indebidos, generar operaciones no reconocidas, diseñar inadecuadamente los productos, entre otros.

3. ¿La SBS y el Indecopi?

De manera que pueda proponer normas más claras, entendibles y centradas en los usuarios que no se encuentran en el mismo nivel especializado que las entidades financieras. Dedicando esfuerzos y recursos al sector de protección de los usuarios controlando y supervisando que las condiciones en el mercado se encuentran en una posición justa para todos los actores.

Es claro que un trabajo conjunto de todos los actores permitirá obtener mayores resultados positivos en el mercado lo cual permitirá generar un adecuado y mejor nivel de bancarización, la cual irá acompañada de una sólida educación financiera permitiendo que con las herramientas brindadas se genere confianza en el sistema financiero y se conserve la estabilidad financiera en nuestro país.

SECCIÓN 3

Pero ante la voluntad de incorporar nueva normativa con la finalidad de fortalecer el sistema de reclamos y requerimientos es necesario identificar si el nuevo reglamento realmente cumple con atender las principales observaciones que se presentan con mayor frecuencia en las quejas, reclamos y denuncias.

¿Realmente cumple un rol funcional que suma y brinda tranquilidad a los usuarios del sistema financiero? ¿con este nuevo instrumento normativo se incrementa el nivel de tutela y seguridad jurídica?

No se evidencia que haya una clara rendición de cuentas y acciones una responsabilidad y estratégica respecto a cómo contribuir a dar mejor atención a los usuarios del sector financiero.

Por ello, es necesario que la SBS demuestre una gestión más proactiva de cara al sector de atención a los usuarios, identificando de manera activa, en conjunto con otro organismo tan relevante como es el INDECOPI los resultados que detecta este último y pone en su conocimiento; sin embargo, no se identifica una acción conjunta que lleve a construir una mesa de trabajo con periodicidad regular y que presente resultados palpables que permita acercar a esa población que actualmente ve tan distante a la Superintendencia.

Si bien es cierto el INDECOPI, como autoridad del consumo, tiene una ardua labor para difundir las mejores elecciones en el sector de consumo además de promover pautas y lineamientos que debe seguir el mercado es fundamental que además de la protección al consumidor se haga presente una adecuada defensa como sistema jurídico.

Sin una adecuada coordinación interna no se podrá avanzar mucho, cada entidad podrá realizar esfuerzos en pro del mercado pero los resultados nunca serán tan poderosos si realmente no cumplen con trabajar de manera conjunta tomando como herramienta principal la información, que ayuda a presentar data

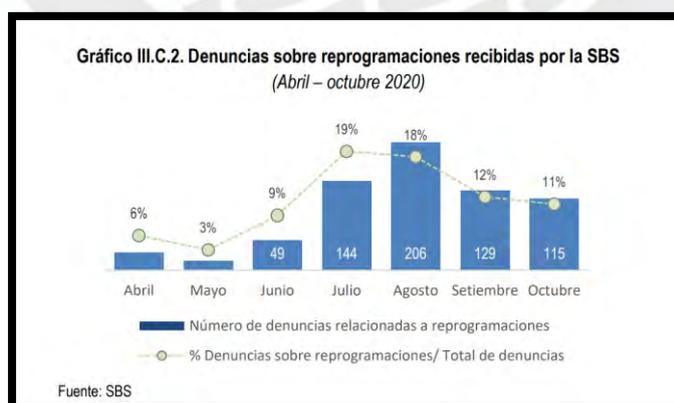
y resultados sobre los motivos y sub motivos principales que se encargan de incrementar las tasas de reclamos y requerimientos dentro del sector.

3.1. Ejemplo global: tratamiento durante la pandemia de la COVID 19

Por ejemplo, durante el periodo de la pandemia por la COVID 19 en nuestro país se emitieron medidas de aislamiento, ante ello las autoridades del sector financiero adoptaron medidas con la finalidad de disminuir los efectos de la crisis.

Ante este escenario las entidades financieras tomaron acciones para que los consumidores con dificultades temporales de pago no se vean tan perjudicados ante esta crisis, aplicando reprogramaciones automáticas o unilaterales a los créditos que tenían con esa empresa.

Si bien el fin para el cual se había permitido aplicar estas medidas era positivo, y legal se identificaron muchas disconformidades por parte de los usuarios: como la falta de información, información recibida inexacta, lenguaje muy técnico, falta de plazos para poder realizar una reversión de la reprogramación impactándose en el plan económico que tenía trazado el cliente. Viéndose afectado en el pago que tenía planificado al incrementarse el plazo en que supuestamente debía realizar por las reprogramaciones aplicadas.



12

¹²https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/pub_InformeEstabilidad/Informe%20de%20Estabilidad%20Financiera_2020_II.pdf

Pero este problema no vino con la pandemia, sino que se visibilizó o expuso con mayor claridad en este periodo dado que en nuestro país existe un problema estructural, de falta de información clara, sencilla y transparente para el consumidor financiero, nos encontramos en un sector técnico donde la poca educación en esta materia trae como resultados no deseados condiciones inesperadas lo cual consecuentemente genera un incremento en la tasa de reclamos y denuncias.

Si bien la pandemia parece haber terminado, es necesario establecer un sistema más fortificado de cara a futuros fenómenos que puedan afectar a nuestro país: nuevas pandemias, terremotos o un próximo fenómeno del niño ya no solo en la región sino de carácter global, como se ha anunciado en los últimos meses mediante diversas plataformas informativas:

“La agencia de la ONU encargada de las previsiones del tiempo atmosférico advierte que hay un 80% de probabilidades de que el fenómeno meteorológico de El Niño comience entre julio y septiembre de 2023, lo que provocará un aumento de las temperaturas a nivel global, y sequías y precipitaciones en distintas regiones del mundo.”¹³

3.2. Ejemplo individualizado: tratamiento del consumidor analfabeto

Por otro lado, en un país tan heterogéneo como el nuestro es importante identificar los vacíos o escenarios no contemplados en la normativa vigente pero que se mantiene presente en todo nuestro territorio.

Un ejemplo que me llama la atención es el de un consumidor analfabeto que no recibe un tratamiento integral o adecuado a sus necesidades a pesar de contar con capacitada para adquirir algún servicio o producto financiero.

Es conocido el caso¹⁴ relacionado a la idoneidad del servicio donde participa la Sra. Margarita Soto, su sobrino y Héctor Soto el Banco de Crédito del Perú.

¹³

<https://news.un.org/es/story/2023/05/1520612#:~:text=La%20agencia%20de%20la%20ONU,precipitaciones%20en%20distintas%20regiones%20del>

¹⁴ Expediente 079-2014/CPC- INDECOPI- PUN

La entidad financiera le solicita a la Sra. Margarita que designe a un cotitular que la representara ello con el fin de garantizar el deber de información que tiene el banco y buscando una persona de confianza que pudiera entender los términos y condiciones que implicaba firmar un contrato de cuenta de ahorros; sin embargo, no se le informó que esa persona de confianza con la cuenta que habían abierto también podría disponer de su dinero perjudicando a la Sra. Soto.

El banco aquí exigía una cuenta *mancomunada indistinta*, donde 2 o más titulares puede disponer de los fondos con sola firma sin necesidad de autorización del otro titular. Sin embargo, atendiendo la condición especial de la cliente, la mejor opción que se adecuaba a sus intereses (aperturar cuenta y disponer solo ella como titular de su dinero) era una *cuenta mancomunada conjunta*, aquella que requiere presencia de 2 o más titulares pero para disponer dinero o efectivo siempre debe contar con permiso del otro titular.

En este caso, si se hubiera asesorado adecuadamente a la cliente teniendo en cuenta su condición de mayor desinformación se podría haber evitado el malestar originado al descubrir que su sobrino realizó diversas gestiones con el dinero de la Sra. Soto.

Si la legislación de la SBS se encontrara más alineada a los vacíos o temas legales que no son tocados frecuentemente o reforzados desde los instrumentos que se emiten se podría asegurar la disminución de la vulneración de los derechos de consumidores en el sector financiero.

Entonces, este ejemplo permite ver que la emisión de nueva normativa desde la SBS debe ir alineada a contar con mejores resultados prácticos, exigiendo expresamente la implementación de procesos internos en las empresas para personas analfabetas y ante la identificación de alguna irregularidad la misma sea reportada a la organización la cual se encontrará en la obligación de contar con una comisión de revisión para obtener detalles integrales del caso.

La SBS puede enfocar sus esfuerzos al emitir normas o reglamentos que se encuentren enfocadas en temas tan especiales como el sector rural o urbano donde se encuentren el consumidor y el proveedor del servicio. Visibilizando grupos de ciudadanos que pueden verse más expuestos en la vulneración de sus derechos podría disminuirse los reclamos y denuncias y largos tiempos de espera en la resolución de las mismas.

Si bien es cierto siempre debe encontrarse a disposición de todos los usuarios del sector financiero mecanismos que permitan expresar cualquier disconformidad del servicio o producto contratado podemos enfocar las acciones o refuerzos normativos en el origen de las observaciones o incidencias identificadas o, como en el caso comentado, centrando directivas y lineamientos en zonas rurales donde puede identificarse mayor presencia de personas vulnerables respecto a un sector tan técnico.

Por ejemplo, Implementando plataformas o metodologías diferenciadoras en cada entidad dirigidas a brindar un servicio de información acorde a la necesidad del usuario iletrado, el cual podrá presentar mayor dificultad de comprensión respecto a una persona letrada que podrá leer e informarse en los términos comentados.

Recordemos que todos los usuarios del sistema financiero acuden al mercado para satisfacer necesidades mediante la adquisición de un producto o servicio de manera idónea. Volviendo al caso de la Sra. Soto, ella necesitaba resguardar su dinero en un lugar seguro y que mejor opción que un banco, ella no deseaba una cuenta corriente dado que implicaba un uso distinto; por lo tanto, el proveedor del servicio en este caso el banco debió darse cuenta de qué producto y a quién está ofertando dentro de este mercado, aquí resalta la idoneidad tan comentada pero mal aplicada muchas veces en la práctica.

En ese sentido, considero que la SBS debería centrarse en reforzar la normativa del sector no solo en la emisión de un reglamento de gestión de

reclamos y requerimientos, sino que podría escalar a una etapa anterior a que sucedan los reclamos. Emitiendo o rediseñando la normativa que vaya enfocada en los usuarios como objetivo de protección, por ejemplo exigiendo que cada empresa del sector se especialice en el tipo de producto que ofrece, se dé cuenta de las características del mercado en el que se encuentra y establecer políticas de atención acorde al mercado fin al que se dirige lo que permitirá generar confianza en el consumidor mediante una relación de cimentada a futuro bajo una visión distinta de empresa.

3.3. Existen cambios diferenciadores entre el nuevo Reglamento y la Circular

Expresado los ejemplos anteriores, lamentablemente, al realizar una comparativa entre el texto del nuevo *Reglamento de gestión de reclamos y requerimiento* respecto a su predecesor la *Circular SBS 184-2015* no se evidencia un nivel significativo de impacto positivo en el mercado, que demuestre un cambio radical en la conciencia y relevancia que tiene la protección del consumidor dentro del sector.

Así, se mantiene el mismo enfoque en la normativa de atención de reclamos, continuando por ejemplo con la mención de canales de atención de reclamos, la responsabilidad no exclusiva, la recepción y canalización de información de sustento que otorguen los usuarios, los recursos con los que debe contar el área encargada de la atención de reclamos.

Sin embargo, sí es preocupante que en este nuevo instrumento a diferencia de la Circular N° G 184-2015 se permita a los terceros que, para el ingreso de reclamos y requerimientos, no sea necesario que presenten ningún documento que demuestre su representación¹⁵. Al respecto, solo se consigna una llave para que el proveedor remita la información solicitada o reclamada a la dirección registrada por el usuario. Ello, sin considerar que dichos terceros puedan ser familiares o personas cercanas que tengan acceso a la información del usuario y actúen de mala fe.

¹⁵ Reglamento de gestión de reclamos y requerimientos. Literal c) Artículo 4.3.

Nuevamente, se comprende la intención de no limitar el acceso de información a los usuarios; sin embargo, realmente no se evidencia mayor preocupación por el posible perjuicio que se puede ocasionar al no delimitar correctamente los escenarios bajo los cuales se abre una puerta amplia. El supervisor no se enfoca coherentemente en las preocupaciones del consumidores, aparentemente solo busca cumplir con emitir la misma norma con fecha actualizada.



CONCLUSIONES

Es correcto y reconocemos que se intenten realizar esfuerzos a nivel normativo para poder ordenar un escenario tan complejo como es el sector financiero en el Perú.

Sin embargo, para dicho fin, primero será necesario darse un tiempo para poder identificar qué situaciones vienen generando mayores reclamaciones y denuncias de manera que el supervisor pueda observar cómo contribuir durante la etapa de emisión de normas.

Se propone que la abundante información recopilada por el INDECOPI pueda ser aprovechada íntegramente por la SBS mediante un trabajo de análisis concienzudo sobre los principales puntos de dolor específicos que presentan los usuarios del sector financiero y que, muchas veces, solo han quedado en publicaciones de acuerdos de trabajo interconectado pero que a la larga no trae mayores resultados de cara a la población general.

Por otro lado, claramente el resultado dependerá de un trabajo conjunto de todos los actores del sector, donde se deberán ordenar las funciones y obligaciones actuales a fin de conocer si las acciones realizadas por los proveedores logran un impacto positivo en la gestión y conducta dentro del mercado.

De igual manera, el fortalecer la educación financiera es vital no solo para los sectores más vulnerables quienes deben tener la prioridad en la atención. Sino que es importante reconocer que el lenguaje legal utilizado en la mayoría de las contrataciones de servicios o productos financieros no es claro y puede llevar a tomar una decisión inadecuada sobre lo contratado.

Si bien podemos enfocarnos en la débil educación financiera que se ha mantenido vigente en nuestro país, hay que detenerse a analizar en qué sectores o regiones esta se hace presente. Identificando si el lenguaje utilizado es claro o se suma a generar más complejidad al no ofrecerse, por ejemplo, en diversas lenguas que se hablan en el territorio nacional; estar a disposición de forma no solo virtual o telefónica sino presencial dado que en muchas zonas no se tiene acceso o es limitado el acceso a los servicios básicos de comunicación.

Como se puede observar, son diversas las problemáticas que podrían trabajarse de manera conjunta si todos los actores se enfocan en unir esfuerzos para obtener un resultado común, que todos los usuarios del sector financiero realmente sean eso, todos y no solo un grupo específico que pudo acceder (con todas sus bondades y oportunidades de mejora) a este grupo aparentemente privilegiado.



BIBLIOGRAFÍA

- Circular N° G184-2015 – Circular de atención al usuario. Superintendencia de banca y seguros y AFP (30 de setiembre de 2015).
- Código de protección y defensa del consumidor. Congreso de la república del Perú, Ley 29571, Diario oficial El Peruano (01 setiembre de 2010)
- Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. Congreso de la república del Perú, Ley 26702, Diario oficial El Peruano (06 diciembre de 1996)
- Resolución N° 4036-2022, Reglamento de gestión de reclamos y requerimientos. Superintendencia de banca y seguros y AFP (28 de diciembre 2022).
- José Antonio Tirado Barrera. 2021. Protección del consumidor. Primera edición. Lima. Fondo editorial PUCP.
- Superintendencia de banca y seguros y AFP. Boletín semanal SBS Informa N° 2023. Enero 2023. <https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/1248>.
- Superintendencia de banca y seguros y AFP. <https://www.sbs.gob.pe/usuarios/nuestros-servicios/servicios-sbs/denuncias-y-reclamos/reclamos>
- INDECOPI. Dirección de la autoridad nacional de protección del consumidor (DPC). Informe anual sobre el estado de la protección de los consumidores en el Perú – 2021. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3943164/InformeAnual_Consumo_VF_2021.pdf.pdf?v=1671207879.
- Superintendencia de banca y seguros y AFP. Informe de estabilidad del sistema financiero, diciembre 2020. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/pub_InformeEstabilidad/Informe%20de%20Estabilidad%20Financiera_2020_II.pdf
- Superintendencia de banca y seguros y AFP. Informe de estabilidad del sistema financiero, mayo 2021. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sbs.gob.pe/P>

ortals/0/jer/pub_InformeEstabilidad/Informe%20de%20Estabilidad%20Fi
nanciera_2021-1.pdf

- Superintendencia de banca y seguros y AFP. Informe de estabilidad del sistema financiero, noviembre 2021. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/pub_InformeEstabilidad/Informe_de_Estabilidad_del_Sistema_Financiero_2021_2_.pdf
- INDECOPI. Lima, 2018. La protección al consumidor en la era de la economía digital. Formato E-book. https://www.escuela-indecopi.edu.pe/images/publicaciones/pdf/2018/Primer_SI_Proteccion_Consumidor.pdf
- Ministerio de Salud. minsa.gob.pe.
- NACIONES UNIDAS. Noticias ONU, Mirada global historias humanas. Cambio climático y medioambiente (03 de mayo de 2023) <https://news.un.org/es/story/2023/05/1520612#:~:text=La%20agencia%20de%20la%20ONU,precipitaciones%20en%20distintas%20regiones%20del>
- INDECOPI. Repositorio Indecopi. El Indecopi y la SBS suscriben convenio marco de cooperación para fortalecer protección de los consumidores de servicios financieros. <https://repositorio.i.ndecopi.gob.pe/handle/11724/5723?show=full>
- INDECOPI. Nota de prensa, DESDE EL 16 DE MARZO AL 24 DE JULIO: EL INDECOPI REGISTRÓ MÁS DE VEINTE MIL REPORTES CONTRA EL SERVICIO BANCARIO Y FINANCIERO, 27 de julio 2020. <https://www.indecopi.gob.pe/en/-/desde-el-16-de-marzo-al-24-de-julio-el-indecopi-registro-mas-de-veinte-mil-reportes-contraservicio-bancario-y-financiero>
- VLEX. www.vlex.com.pe.
- Nota de prensa. ¿Cómo actuaron las entidades competentes en defensa del consumidor durante la pandemia?. Lima, 28 de diciembre 2021. <https://andina.pe/agencia/noticia-como-actuaron-las-entidades-competentes-defensa-del-consumidor-durante-pandemia-875017.aspx>
- <https://totalserviciosfinancieros.com.pe>
- www.lpderecho.pe