

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

**AL PROYECTO DE LEY No. 177 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DEL  
CUAL SE FORTALECE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL  
CONSUMIDOR FINANCIERO”**

**Honorable Representante**  
**Carlos Alberto Cuenca Chaux**  
Presidente  
Comisión Tercera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Bogotá

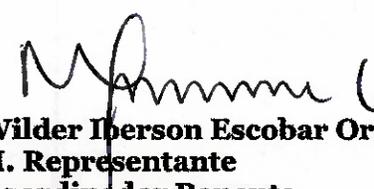


COMISIÓN TERCERA  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
Recibido Por: Verónica Benítez  
Fecha: 17 octubre 2023  
Hora: 5:11 pm.  
Número de Radicado: 8303

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N°177 de 2023 Cámara.

Cumpliendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **PROYECTO DE LEY No. 177 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL CONSUMIDOR FINANCIERO”**

De los Honorables Representantes,

 <p><b>Daniel Restrepo Carmona</b> H. Representante Coordinador Ponente</p>	 <p><b>Wilder Iberson Escobar Ortiz</b> H. Representante Coordinador Ponente</p>
--	--



**Armando Zabarain D'Arce**  
**H. Representante Dpto. Atlántico**  
**Ponente**

### **1. Trámite legislativo:**

El Proyecto de Ley número 177 de 2023 de Cámara titulado “Por medio del cual se fortalece la figura del defensor del consumidor financiero”, fue radicado el día 30 de agosto de 2023, por los honorables Congresistas Carlos Andres Trujillo González y Daniel Restrepo Carmona ante la Secretaría General de la Corporación. Dicho texto fue publicado en la Gaceta 1164 de 2023.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la cual, mediante oficio notificado el día 29 de septiembre de 2023, donde fueron designados como ponentes los H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, Wilder Ibersón Escobar Ortiz y como ponente coordinador el H.R. Daniel Restrepo Carmona.

### **2. Objeto y contenido del Proyecto:**

La iniciativa sometida a estudio cuenta con cuatro (4) artículos, a través de los cuales se busca generar autonomía, eficacia, poder de decisión e independencia en la figura del Defensor del Consumidor Financiero.

### **3. Marco Constitucional y Jurisprudencial:**

El Proyecto de ley sometido a estudio se encuentra dentro del marco establecido tanto en la Constitución Política como en las demás normas que regulan la materia.

En primer lugar, encontramos el artículo 150 de nuestra carta política, que en su numeral 12 establece que:

*Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*(...) d. Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;*

*(...)*

En la Constitución Política de 1991, encontramos un primer referente a la materia en el preámbulo, al indicarnos que la organización de la Nación se encuentra estructurada en aras de la búsqueda de la justicia y la igualdad, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

<sup>1</sup>En este sentido encontramos el artículo 78 constitucional, el cual sienta las bases para fomentar la solidaridad entre los titulares del derecho del consumo.

Con relación al derecho del consumo, encontramos que La Corte Constitucional en la Sentencia C - 1141 de 30 de agosto de 2000. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.) considera que:

—La Constitución ordena la existencia de un campo de protección en favor del consumidor, inspirado en el propósito de restablecer su igualdad frente a los productores y distribuidores dada la desigualdad real en que se desenvuelve la

---

<sup>1</sup> 4 ART. 78.—La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas. Sin embargo, la Constitución no entra a determinar los supuestos específicos de protección, tema este que se desarrolla a través del ordenamiento jurídico. El programa de protección, principalmente, se determina a partir de la ley, los reglamentos y el contrato.

en la misma sentencia antes citada, indicando: –El derecho del consumidor, cabe advertir, tiene carácter poliédrico. Su objeto, en efecto, incorpora pretensiones, intereses, y situaciones de orden sustancial (calidad de bienes y servicios, información); de orden procesal (exigibilidad judicial de garantías, indemnización de perjuicios por productos defectuosos, acciones de clase, etc.); de orden participativo (frente a la administración pública y los órganos reguladores).

Decreto 4327 de 2005 Artículo 72 Entidades vigiladas: Corresponde a la Superintendencia Financiera de Colombia, ejercer la inspección y vigilancia de las entidades previstas en el numeral 2 del artículo 325 del Decreto 663 de 1993, y las normas que lo modifiquen o adicionen, las entidades y actividades previstas en el numeral primero del párrafo tercero del artículo 75 de la ley 964 de 2005; y las demás normas que modifiquen o adicionen dichas disposiciones. En todo caso, la Superintendencia Financiera de Colombia, ejercerá inspección y vigilancia respecto de todos aquellos que, a la entrada en vigencia del presente decreto, se encontraban sujetos a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Valores o de la Superintendencia Bancaria de Colombia, así como respecto de quienes determine la ley o el Gobierno Nacional)

<sup>2</sup>En segundo lugar, a nivel procesal partiendo del artículo 88 de la Constitución Política de Colombia que preceptúa que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral

---

<sup>2</sup> 5 BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Las acciones populares. Forum Pacis, 1993, P.19.

administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella, <sup>3</sup>En efecto, la posibilidad de que el consumidor afectado pueda ser representado por la liga de consumidores, así como el reconocimiento de efecto ultra partes a la sentencia que declare la responsabilidad del fabricante o productor, bien pueden considerarse como puntos de partida de lo que hacia el futuro habrá de ser la protección de los intereses colectivos y difusos, o de las acciones de grupo. Así entonces, deben existir las vías judiciales óptimas que garanticen la protección del grupo social de los consumidores.

#### **4. Marco Legal**

El contexto normativo que enmarca el régimen de protección al consumidor financiero está dado principalmente por las disposiciones de la Ley 1328 de 2009, la cual tiene por objeto establecer los principios y reglas que rigen la protección de los consumidores de las entidades vigiladas por la SFC.

la Ley 1328 del año 2009 en su artículo 13 establece las funciones del Defensor del Consumidor Financiero, a saber:

a) Atender de manera oportuna y efectiva a los consumidores financieros de las entidades correspondientes.

b) Conocer y resolver en forma objetiva y gratuita para los consumidores, las quejas que estos le presenten, dentro de los términos y el procedimiento que se establezca para tal fin, relativas a un posible incumplimiento de la entidad vigilada de las normas legales, contractuales o procedimientos internos que rigen la ejecución de los servicios o productos que ofrecen o prestan, o respecto de la calidad de los mismos.

---

<sup>3</sup> <https://www.emercatoria.edu.co/PAGINAS/VOLUMEN7/PDF01/consumidor.pdf>

c) Actuar como conciliador entre los consumidores financieros y la respectiva entidad vigilada en los términos indicados en la Ley 640 de 2001, su reglamentación, o en las normas que la modifiquen o sustituyan. Para el efecto, el consumidor financiero y la entidad vigilada podrán poner el asunto en conocimiento del respectivo Defensor, indicando de manera explícita su deseo de que el caso sea atendido en desarrollo de la función de conciliación. Para el ejercicio de esta función, el Defensor deberá estar certificado como conciliador de conformidad con las normas vigentes.

El documento en el cual conste la conciliación realizada entre la entidad vigilada y el consumidor financiero deberá estar suscrito por ellos y el Defensor del Consumidor Financiero en señal de que se realizó en su presencia, prestará mérito ejecutivo y tendrá efectos de cosa juzgada, sin que requiera depositarlo en Centro de Conciliación. El incumplimiento del mismo dará la facultad a la parte cumplida de hacerlo exigible por las vías legales respectivas.

- 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 y que tengan como propósito el adecuado desarrollo del SAC.

de la aplicación de esta normativa, debemos analizar algunas de las funciones que han sido designadas al defensor del cliente así:

Es por ello que, con el DECRETO NUMERO 690 DE 2003: "Artículo 2. se establecieron objetivos para poner en regulación el funcionamiento

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 éstos le presenten relativas a un posible incumplimiento por parte de la entidad vigilada, de las normas legales o internas que rigen el desarrollo o ejecución de los servicios o productos que ofrecen o prestan, o respecto de la calidad de los mismos.”

Con esta disposición se le impone al defensor del cliente una carga referida a tener total conocimiento de las normas que regulan las obligaciones de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, e identificar en forma efectiva las infracciones que hayan cometido en el ejercicio de su actividad; es esta una manifestación de la responsabilidad profesional que a ellos les es endilgada, se trata de que el encargado de ejercer estas funciones debe estar suficientemente capacitado, no solo en el conocimiento de la normativa correspondiente sino también en la forma de recepcionar las quejas y reclamos presentados por los usuarios del sistema financiero; sin embargo es importante resalta que la norma existente no contemplo la independencia y autonomía de esta figura que realmente garantice total transparencia a la toma de decisiones por parte de la entidad financiera a favor de los consumidores financieros en Colombia.

Por otra parte, tiene una carga de diligencia en cuanto al análisis del contenido de la queja, carga que será cumplida en forma óptima si se cumple con la primera.

De no ser así, esta figura no estaría cumpliendo uno de los fines que ineludiblemente surge de la lectura de las disposiciones que regulan el tema, que es descongestionar y reducir el volumen de reclamaciones presentadas ante la Superintendencia Financiera, sin embargo la norma presenta vacíos jurídicos que deja a la toma de estas decisiones a las mismas entidades financieras prestadoras de los servicios generados a los consumidores, Actualmente, los esfuerzos no sólo se centran en la búsqueda de un marco regulatorio más amplio, sino en elevar una garantía de

independencia en la medida en que debemos aceptar que no todas ellas tienen el mérito suficiente para llegar a esta instancia.

4La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) publicó las estadísticas de quejas que recibió de las entidades que vigila para junio de 2022. Las cifras dejan ver que para ese mes se recibieron 585.656reclamos de los usuarios

Del total, 76% correspondieron a establecimientos bancarios, 10% a las compañías de seguros, 3% a las compañías de financiamiento, 4% a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), 3% del Régimen de Prima Media y 4% de otros establecimientos.

<b>Total quejas por resolver cuarto trimestre Diciembre - 2022</b>		
<b>FECHA</b>	<b>NOMBRE_ENTIDAD</b>	<b>TOTAL POR RESOLVER</b>
31/12/2022	TOTAL SISTEMA FINANCIERO	585.656
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	452.452

Fuente: SFC Formatos 378 y 379.

\*Datos con corte a septiembre 30 de 2022, fecha de procesamiento de la información 08 mayo de 2023.

\*No se incluyen las quejas inadmitidas y/o Rechazadas, Transladadas a la SFC y las Desistidas

<sup>4</sup> <https://www.larepublica.co/finanzas/las-quejas-de-los-usuarios-del-sector-financiero-aumentaron-14-2-a-14-584-en-junio-3455797>

<b>Quejas de los principales productos de los bancos Diciembre - 2022</b>				
FECHA	NOMBRE_ENTIDAD	PRODUCTO	TOTAL POR RESOLVER	Participación %
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	TOTAL GENERAL	585.656	100
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	CUENTA DE AHORROS	219.884	48,6
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	TARJETA DE CRÉDITO	112.000	24,8
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	CRÉDITO DE CONSUMO Y/O COMERCIAL	91.422	20,2
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	CUENTA CORRIENTE	13.350	3,0
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	CRÉDITO DE VIVIENDA	5.946	1,3

\*Datos con corte a septiembre 30 de 2022, fecha de procesamiento de la información 08 mayo de 2023.

\*No se incluyen las quejas inadmitidas y/o Rechazadas, Trasladas a la SFC y las Desistidas

Los derechos de los consumidores se ven garantizados por instrumentos como el del Defensor del Cliente, figura regulada en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero como la persona encargada de ser el vocero de los clientes ante la institución respectiva, y además conocer y resolver las quejas de éstos relativas a la prestación de los servicios. Sin embargo, a pesar de haber sido creado como un medio para garantizar la protección de los consumidores del sector financiero y asegurador, al defensor del cliente se le ve en la realidad como un dependiente más de la entidad financiera, que se torna como un filtro de quejas y reclamos, evitando así que el quejoso llegue a iniciar un trámite ante la Superintendencia Financiera.

Para garantizar su independencia se exige que el defensor esté separado de la administración de las entidades financieras y su nombramiento este a cargo de la Superintendencia Financiera a través de una convocatoria pública.

## **5. Conclusiones:**

Por los argumentos expuestos debo concluir los siguientes puntos: - La protección del derecho del consumidor en Colombia, a nivel constitucional se funda en los principios de justicia social, libertad económica y solidaridad, a partir de los cuales se ha venido desarrollando la legislación garantista de los derechos y obligaciones

que de allí se derivan tales como los deberes de seguridad e información en las relaciones de consumo, el control de prácticas abusivas, la prohibición de la publicidad engañosa, el control de cláusulas abusivas; y las garantías y responsabilidades por daños derivados de productos y servicios.

## **6. Declaración De Impedimentos e impacto fiscal**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

Además de lo anterior, en cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 es preciso determinar que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal tras la modificación realizada e incluida en el pliego de modificaciones anteriormente presentado, toda vez que no ordena gasto adicional dentro del Presupuesto General de la Nación, ni tampoco otorga beneficios tributarios de ningún tipo.

## **PROPOSICIÓN**

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos informe de **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, dar trámite y aprobar el **PROYECTO DE LEY No. 177 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL CONSUMIDOR FINANCIERO”** junto con el texto que se propone para primer debate.

De los H. Representantes,

 <b>Daniel Restrepo Carmona</b> H. Representante Coordinador Ponente	 <b>Wilder Iberson Escobar Ortiz</b> H. Representante Coordinador Ponente
 <b>Armando Zabaraín D'arce</b> H. Representante Dpto. Atlántico Ponente	

**TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN  
TERCERA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES  
AL PROYECTO DE LEY No. 177 DE 2023 CÁMARA**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA FIGURA DEL DEFENSOR  
DEL CONSUMIDOR FINANCIERO”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto:** generar autonomía, eficacia, poder de decisión e independencia al Defensor del Consumidor Financiero.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese, el artículo 15 de la ley 1328 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 15. Pronunciamientos del Defensor del Consumidor Financiero.** Las decisiones que adopte el Defensor del Consumidor Financiero serán obligatorias cuando, sin perjuicio del trámite conciliatorio que se pueda adelantar de acuerdo con lo señalado en el literal c) del artículo 13 de la ley 1328 de 2009, los consumidores y las entidades vigiladas así lo acuerden de manera previa y expresa. Igualmente, serán obligatorias para las entidades vigiladas las decisiones del Defensor del Consumidor Financiero.

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese, el artículo 18 de la ley 1328 de 2009, el cual quedara así:

**Artículo 18. Designación y requisitos de los Defensores del Consumidor Financiero.** Los Defensores del Consumidor Financiero deberán estar inscritos en el Registro de Defensores del Consumidor Financiero que será implementado por la Superintendencia Financiera de Colombia en la forma que establezca el Gobierno Nacional y su designación será de la siguiente forma:

La Superintendencia Financiera de Colombia, realizará una convocatoria pública única para cada periodo, en la cual se recibirán las postulaciones a defensor del cliente financiero de las entidades que están obligadas conforme al artículo 13 de la ley 1328 de 2009, mediante publicación en su portal web, la que se sujetará a las formalidades que determine la Superintendencia Financiera de Colombia.

La Superintendencia Financiera de Colombia, mediante acto administrativo conformará un equipo evaluador y establecerá el procedimiento a seguir

para la verificación de la documentación presentada por los postulantes junto con el correspondiente modelo de evaluación, elección y mecanismos de desempate en el caso de presentarse.

El equipo evaluador presentará el informe que consolida los resultados de la verificación de requisitos y evaluación de la documentación presentada, sobre la base del cual creará una lista de elegibles.

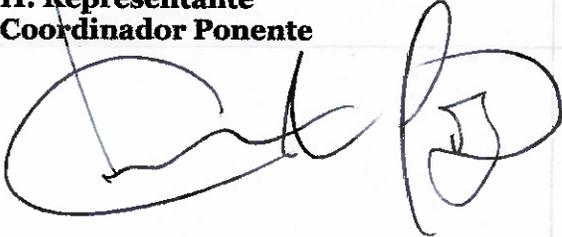
La Superintendencia Financiera de Colombia de la lista de elegibles, designará para cada una de las entidades al defensor del cliente financiero, lo cual constará en un acto administrativo expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia, Los resultados del proceso de designación del defensor del cliente financiero se publicarán en la página web institucional y se notificará al postulante y a la entidad financiera correspondiente.

Parágrafo I: Se deben dejar como mínimo 5 elegibles libres en caso de requerirse, para completar el periodo, en caso de presentarse alguno de los casos contemplados en el artículo 19 de la ley 1328 de 2009. En todo caso no puede quedar ninguna entidad sin defensor de Consumidor Financiero.

Parágrafo II: Se podrá designar un mismo defensor del cliente financiero para un máximo de dos (2) entidades financieras clasificadas como pequeñas teniendo la cuenta el total de sus activos.

Parágrafo III: Los defensores del cliente financiero actuarán por un periodo de dos (2) años. Cuando el defensor del cliente, deje de ser tal, no podrá actuar en la misma entidad financiera, sino después de transcurridos dos (2) años.

**ARTICULO 4°. Vigencia.** la presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 <p><b>Daniel Restrepo Carmona</b> H. Representante Coordinador Ponente</p>	 <p><b>Wilder Iberson Escobar Ortiz</b> H. Representante Coordinador Ponente</p>
 <p><b>Armando Zabaraín D'arce</b> H. Representante Dpto. Atlántico Ponente</p>	