

# Los retos del regulador en la protección de los derechos de los usuarios de los productos y servicios financieros en los entornos digitales

Luz Y. AYBAR LLUBERES\*

RVLJ, ISSN 2343-5925, ISSN-e 2791-3317, N.º 22, 2024, pp. 15-56.

## SUMARIO

**Introducción 1. Herramientas y estrategias regulatorias para la protección de los usuarios financieros en los entornos digitales** *1.1. Marco legal y regulatorio en la República Dominicana 1.2. Identificación de los desafíos regulatorios y posibles tratamientos* **2. Herramientas regulatorias para la protección de los usuarios financieros en entornos digitales** *2.1. Supervisión de la conducta de mercado de las entidades 2.2. Análisis de comportamiento de los usuarios 2.3. La tecnología como aliada en la protección de los usuarios* **Conclusiones**

## Introducción

Durante la era digital los productos y servicios financieros han sufrido una rápida transformación. En tal sentido, en los últimos años la transformación

---

\* **Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra** (Santiago-República Dominicana), Licenciada en Derecho; Magister en Derecho Administrativo y Regulación Económica. **Frankfurt School of Finance and Management** (Frankfurt am Main-Alemania), Experta Certificada en Políticas de Inclusión Financiera y Marco Regulatorio. luz\_yenthel@hotmail.com.

Este trabajo constituye un resumen del trabajo de tesis final de la Maestría en Derecho Administrativo y Regulación Económica en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, que ha sido ajustado para la presente publicación.

digital se ha convertido en una fuerza presente en el mundo moderno; sin embargo, esta ha experimentado una rápida aceleración debido a la pandemia COVID-19, que trajo consigo su adopción inmediata. En este contexto, la digitalización implica una conversión de actividades que originalmente se efectuaban en un mundo físico, hacia entornos virtuales<sup>1</sup>. Este cambio de paradigma implica grandes modificaciones que impactan directamente el tipo de negocio de las entidades bancarias.

Bajo este escenario, el sector bancario se ha encontrado en la necesidad de adoptar rápidamente las tecnologías innovadoras para continuar con la prestación de los servicios y productos financieros de manera remota y con el fin de adaptarse a las nuevas tendencias globales. En la actualidad, vemos cómo los bancos tradicionales en el país ofrecen servicios por medio de las aplicaciones móviles, banca en línea, pagos sin contacto, billeteras digitales, entre otros. Estas nuevas modalidades han facilitado la forma en que los usuarios interactúan con los bancos al limitar el traslado físico, lo que reduce los costos de desplazamiento, así como ha simplificado de forma significativa la contratación de los productos o servicios por medio de estos canales. Simultáneamente, los entornos digitales garantizan el acceso a los servicios de la entidad en todo momento sin tener que acudir presencialmente para interactuar con la banca.

La digitalización significa grandes beneficios para el medio ambiente, las entidades de intermediación financiera y sus usuarios. Entre las ventajas se encuentra que los proveedores de servicios pueden simplificar sus procesos internos, lo que permite la reducción de costos, ayuda a reducir los tiempos en la toma de decisiones, limita el uso de papel, que ayuda a fomentar a un ecosistema saludable, y disminuye la compra de material gastable. Igualmente, el uso de los canales digitales fomenta la inclusión financiera, ya que personas que se encuentran imposibilitadas a trasladarse o que residen en áreas remotas donde no hay sucursales bancarias, pueden acceder a sus productos financieros por medio de las plataformas en línea.

---

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R. y SANTOS FERNÁNDEZ, Margaret: «Los derechos de los usuarios del sistema financiero en entornos digitales». En: *Gaceta Judicial*. N.º 421. Santo Domingo, 2023, p. 34.

En este contexto, a pesar de que el desarrollo y fomento de la digitalización implica ventajas para todos los actores, también supone una serie de riesgos. Simultáneamente, puede, en cierto punto, excluir a la población vulnerable –mujeres, jóvenes y envejecientes– debido a los bajos niveles de educación financiera y a las limitaciones para acceder a internet y a plataformas digitales. Así como existen los riesgos relacionados a la protección de los datos, de ciberseguridad, sesgos cognitivos, tercerizaciones de productos y servicios.

En tal sentido, este avance tecnológico ha desencadenado nuevas perspectivas, desafíos y oportunidades para los reguladores en su labor de protección de los derechos de los usuarios financieros. De forma que las autoridades enfrentan el reto de adaptar o fortalecer sus regulaciones para garantizar la seguridad en el uso de estos productos y servicios digitales.

Los marcos normativos y legales que procuran la protección de los derechos de los consumidores o usuarios financieros fueron concebidos, inicialmente, para regular la relación entre proveedores de servicios y usuarios en un ambiente presencial. No obstante, con una regulación rígida resultaría complejo garantizar la tutela de los usuarios en un entorno digital que aún resulta poco comprendido por el regulador y que se encuentra en una transformación constante. Por lo tanto, es necesario revisar el marco legal con el fin de evidenciar si resulta necesaria su actualización para abordar los retos emergentes en esta nueva era de entornos digitales.

El regulador tendrá que encontrar un equilibrio entre la innovación –no deberá crear regulaciones que sean muy proteccionistas y frenen u obstaculicen la innovación– y la protección al usuario financiero en esta era digital que se encuentra en constante transformación. Este equilibrio será importante para garantizar la confianza de los usuarios en los entornos digitales. La cuestión es: ¿cómo regular en un entorno de gran incertidumbre?<sup>2</sup>, o vale preguntarnos: ¿cómo el regulador protegerá los derechos de los usuarios en este entorno digital?

---

<sup>2</sup> LAGUNA DE PAZ, José Carlos: «Regulación y supervisión financiera en la nueva economía digital global». En: *Revista de Administración Pública*. N.º 220. CEPC. Madrid, 2023, p. 273.

En este aspecto, el análisis tiene como objeto proporcionar información para evaluar la efectividad de la regulación vigente, con el fin de determinar si bajo el marco actual verdaderamente se garantizan los derechos de los usuarios en estos entornos digitales. Igualmente, se determinará si resulta necesario la implementación de otros mecanismos que garanticen la tutela de estos derechos. Asimismo, se evaluará cómo se ha abordado en el país la promoción de la innovación y la inclusión financiera en este entorno que se encuentra inmerso en una evolución incesante y constante.

De manera que se efectuará una comprensión de los retos que presenta el órgano regulador frente a esta transformación digital, así como explorar medidas para abordarlos. El propósito es promover un sistema financiero digital estable, sano, seguro y transparente para los usuarios. Por lo tanto, se identificarán áreas de mejora en la regulación a fin de que se fomente la confianza en los usuarios en el sistema.

## **1. Herramientas y estrategias regulatorias para la protección de los usuarios financieros en los entornos digitales**

### *1.1. Marco legal y regulatorio en la República Dominicana*

En la República Dominicana, el régimen de protección al consumidor tiene carácter constitucional, debido a que se encuentra concebido explícitamente en la Constitución dominicana, norma suprema del ordenamiento jurídico. De forma que esto garantiza que el Estado asegure el respeto de este derecho y se elaboren legislaciones que sean observadas por todas las instituciones, así como refuerza que la relación entre las partes sea llevada a cabo en términos de igualdad, de forma justa y transparente. En tal sentido, el artículo 53 de la Constitución dominicana contempla:

Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley.

Esta disposición reconoce a la protección al consumidor como un derecho fundamental que necesita ser tutelado y protegido. Se enfatiza que los consumidores tienen el derecho a recibir información exacta y a tener productos y servicios de calidad. Igualmente, estos deberán ser resarcidos de manera justa en caso de que sufran algún perjuicio por bienes o servicios deficientes.

En este mismo sentido, existe la Ley General de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario N.º 358-05. Esta legislación establece un sistema de defensa y protección de los consumidores en su relación con los proveedores de servicios. Igualmente, reconoce que las disposiciones en esta materia son «de orden público, imperativas y de interés social» (artículo 2), lo que resalta la importancia del cumplimiento sin excepciones de esta norma, la cual no puede ser omitidas ni modificada por acuerdos privados.

Esta Ley se aplica de manera general a los consumidores; sin embargo, los sectores regulados tienen sus normativas especiales. En este escenario, las reglas específicas de cada sector regulado predominan sobre la Ley N.º 358-05; no obstante, dicha legislación ostenta «carácter supletorio frente a las disposiciones contempladas en las leyes sectoriales» (artículo 2). Lo que implica que actúa para complementar en los casos que la norma sectorial no aborde algunos aspectos, o en aquellos que «la general resulte más favorable»<sup>3</sup> para los consumidores.

En este sentido, el sector bancario se encuentra regulado por la Ley Monetaria y Financiera N.º 183-02 de 21 de noviembre de 2002, la cual tiene por objeto establecer el «régimen regulatorio del sistema monetario y financiero» (artículo 1, literal a). De forma que la referida legislación establece pinceladas sobre la protección de los usuarios financieros en sus artículos 52 y 53. El artículo 52, el cual aborda «la información al público», ordena a la Superintendencia de Bancos atender las reclamaciones que interpongan los clientes.

De igual forma, el artículo 53, «de la protección al usuario», faculta la creación de un reglamento emitido por la Junta Monetaria, que deberá abordar

---

<sup>3</sup> HERNÁNDEZ-MENDIBLE y SANTOS FERNÁNDEZ: ob. cit. («Los derechos de los usuarios...»), p. 38.

los lineamientos sobre los contratos bancarios y tendrá que establecer la obligación de la entidad de entregar un ejemplar durante la contratación de los productos. Igualmente, la Ley establece que dicho reglamento deberá contener disposiciones relativas a la publicidad de operaciones activas y pasivas. Simultáneamente, la legislación reconoce la facultad de sancionar administrativamente a aquellas entidades que infrinjan lo establecido por el referido reglamento.

Esto evidencia que la protección al usuario financiero se encuentra reconocido en la Ley sectorial Monetaria y Financiera, otorgando competencia a la Junta Monetaria para la emisión de un instrumento normativo que contenga las directrices específicas para garantizar un régimen efectivo de tutela al usuario financiero. En este contexto, el 19 de enero de 2006, la Junta Monetaria emite el primer Reglamento de Protección al Usuario de Productos y Servicios Financieros, el cual fue modificado por medio de la Primera Resolución de 5 de febrero de 2015 y es el vigente en la actualidad.

El Reglamento establece los lineamientos, criterios, principios que aseguran la protección de los usuarios financieros. El artículo 4 de la normativa indica los principios rectores que rigen las disposiciones del reglamento como: «la contratación justa, el derecho a reclamación, el equilibrio entre la protección de los usuarios y la provisión de servicios financieros a costos accesibles, libre elección, publicidad-difusión, reglas de interpretación, transparencia, trato equitativo no discriminatorio o abusivo, trato igualitario para usuarios discapacitados».

En este mismo sentido, el artículo 6 del Reglamento enumera los derechos de los usuarios financieros, en adición a los concebidos en la Constitución y en otras leyes:

Recibir de las entidades información clara sobre los productos y servicios ofertados y contratados (etapa precontractual, contractual y postcontractual), recibir de las entidades orientación sobre el funcionamiento de los productos y servicios, recibir los documentos e informaciones del

producto contratado y prestado así como toda modificación posterior, recibir el producto en las formas establecidas contractualmente, contratar libremente los productos o servicios complementarios prestados por un tercero bajo las condiciones del mercado, presentar sus quejas y reclamaciones, obtener respuestas a sus reclamaciones tanto por parte de las entidades como de la superintendencia de bancos, recibir información sobre los costos que se puede incurrir al solicitar una modificación o cancelación anticipada de los contratos, obtener la rectificación inmediata de las situaciones que originaron la reclamación, acceder a la información que generen las entidades pudiendo solicitar rectificación y eliminación de errores o información desfasada, obtener las informaciones reportadas por las entidades a la central de riesgo de la Superintendencia de Bancos como a las Sociedades de Información Crediticia (SIC), obtener mejoras en las condiciones de los productos o servicios y obtener la liberalización de las garantías constituidas.

Se puede observar cómo la normativa ostenta un amplio catálogo de derechos inherentes de los usuarios de productos y servicios financieros, los cuales deberían ser aplicables independientemente del canal de contratación. Igualmente, el artículo 7 establece una serie de obligaciones generales que deberán observar las entidades de intermediación financiera, entre las cuales se destaca, en el marco de los entornos digitales, que las entidades deben proteger la información de los usuarios por medio de mecanismos que aseguren la confidencialidad (privacidad de datos). Asimismo, deberán «contar con mecanismo de protección contra el fraude, la apropiación y otros usos indebidos» (literal e).

Es importante mencionar y destacar algunos aspectos de la referida normativa. El artículo 8 habilita a la Superintendencia de Bancos a crear una Oficina con el objetivo de defender a los usuarios (Oficina de Servicios y Protección al Usuario –ProUsuario–); esta tiene distintas funciones esenciales como son: atender las reclamaciones, quejas, denuncias y las consultas de información financiera, revisar a solicitud y de oficio los modelos de contratos de adhesión, ejecutar acciones para evitar prácticas abusivas por parte

de las entidades, promover la educación y orientación financiera, mediar entre los usuarios y las entidades en casos que correspondan. El papel de esta Oficina resulta crucial para garantizar un régimen de protección acorde a las mejores prácticas internacionales.

De igual forma, esta señala distintos aspectos fundamentales, como la obligación de las entidades de abstenerse en incurrir en publicidad engañosa, de ejecutar prácticas abusivas y de incluir cláusulas abusivas en los contratos de adhesión. La norma establece el principio de favorabilidad al estipular en su artículo 16 que en caso de duda o contradicción sobre cualquier cláusula o práctica será interpretada de forma más favorable a los usuarios financieros. Además, establece lineamientos generales a seguir en el marco de la interposición de reclamos ante la entidad y, posteriormente, ante la Superintendencia de Bancos (ProUsuario).

En cuanto a la contratación electrónica, menciona sutilmente en su artículo 25, que se permitirán establecer mecanismos de contratación por medio de plataforma digitales, siempre que se cumpla con la regulación. El reglamento remite el desarrollo y delimitación de esta disposición a la Superintendencia de Bancos, al indicar que por medio de un instructivo se precisarán los aspectos que deberán tomar en cuenta las entidades en este tipo de contratación.

Por su parte, resulta imperante señalar que uno de los objetivos principales de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana es asegurar la protección de los derechos de los usuarios financieros, tal como se evidencia en su eje N.º v, la «protección y salud del consumidor». Los objetivos estratégicos de este foco son «promover mejoras en la protección, provisión de información y salud financiera de los usuarios del sistema, así como aumentar la visibilidad, uso y alcance de los servicios de ProUsuario»<sup>4</sup>.

De manera que, en los últimos años, este organismo ha realizado esfuerzos en establecer la protección de los derechos de los usuarios como un aspecto primordial de la regulación y supervisión del sector bancario. Dicha institución

<sup>4</sup> Véase: <https://www.sb.gob.do/sobre-nosotros/ejes-estrategicos/>.

de la Administración Monetaria y Financiera ha tenido como objetivo reforzar el marco normativo en esta materia, a través de la emisión de circulares e instructivos que establezcan los lineamientos que las entidades deben de seguir para salvaguardar los intereses de sus usuarios. Esto se ha logrado amparándose en el *soft law* a través de las mejores prácticas y recomendaciones –*guidelines*– del Banco Mundial<sup>5</sup>.

En este sentido, se destaca la circular SB N.º 001/22 emitida por la Superintendencia de Bancos<sup>6</sup>. Esta establece que las entidades deberán implementar una carta denominada «derechos y deberes de los usuarios de los productos y servicios financieros», la cual deberá ser entregada a los usuarios al momento de la contratación. Así como se les indica que tendrán que colocarla de manera visible y permanente en las sucursales y a través de canales digitales.

Por otro lado, fue emitida la circular SB N.º 004/22 que ordena a las entidades a establecer mecanismos para proteger y utilizar los datos personales de los clientes en la comercialización de productos y servicios financieros<sup>7</sup>. Mediante esta norma se destaca el derecho que ostentan los usuarios de retirar cuando desee el consentimiento que había otorgado para recibir comunicaciones con fines mercadológicos o llamadas no requeridas y bloquear sus datos para establecer perfiles determinados con fines promocionales<sup>8</sup>. Mediante esta circular se observa un gran avance en la protección del derecho a la intimidad de los usuarios consagrado en la Constitución dominicana. Esta normativa fue reforzada por medio de la circular SB N.º CSB-REG-202300015, la cual habilita a los usuarios la posibilidad de solicitar la exclusión de listados mercadológicos de las entidades, por medio de la aplicación ProUsuario Digital –herramienta digital propuesta por la

<sup>5</sup> Véase: <https://www.sb.gob.do/prensa/superintendencia-de-bancos-y-banco-mundial-cooperaran-para-fortalecer-la-inclusion-y-proteccion-financiera/>.

<sup>6</sup> Circular SB N.º 001/22, Derechos y deberes de los usuarios de los productos y servicios financieros de 03-01-22.

<sup>7</sup> Circular SB N.º 004/22, Sobre el establecimiento de protocolo para la protección y uso adecuado de los datos personales de los usuarios en los procesos de venta y mercadeo de los productos y servicios financieros de 07-02-22.

<sup>8</sup> Ídem.

Superintendencia de Bancos—. Por tanto, esta norma promueve paralelamente la innovación tecnológica y la protección al usuario financiero.

Por su parte, es importante destacar que, en la República Dominicana, existe el deseo y la necesidad del fortalecer la tecnología e innovación, ya que el apoyo a los avances tecnológicos trae consigo el desarrollo económico del país. Esto se encuentra concebido en el objetivo 3.3.4 de la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. La línea de acción 3.3.4.2 establece que el Estado deberá priorizar e incentivar el desarrollo e innovación y adaptación tecnológica en áreas y sectores que pueden impactar a la mejora de la vida de la población<sup>9</sup>. Al encontrarse este mandato en los objetivos de desarrollo del país, no hay dudas de que hay una necesidad imperante de impulsar regulaciones que permitan el avance de la tecnología, siempre y cuando se asegure la protección de los derechos de los usuarios de la actividad.

En este sentido, la Superintendencia de Bancos, además de contar con el eje v de protección al usuario, también tiene otro pilar II consistente en la «digitalización, innovación y nuevas tecnologías»<sup>10</sup>. El objetivo de este plan es promover la ampliación de la prestación de servicios financieros por medio del uso de los entornos digitales y las nuevas tecnologías. Por lo que vemos como el propio regulador reconoce la necesidad de fomentar que las entidades supervisadas adopten la tecnología para mejorar y extender la provisión de productos y servicios financieros, así como para impulsar la innovación, eficiencia y competencia en el sector.

Con el propósito de fomentar la transformación digital, la Superintendencia de Bancos, por medio de la circular SB N.º 005/22, emite el instructivo sobre «debida diligencia», en el cual se establecen lineamientos a seguir por las entidades supervisadas sobre la vinculación de clientes de manera remota. Por medio de esta normativa se indica que las entidades deberán contar con sistemas y tecnologías que permitan la identificación de la identidad de los usuarios al momento de la conexión por los canales digitales, así como tecnologías

<sup>9</sup> Línea de acción 3.3.4.2 de la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

<sup>10</sup> Véase: <https://www.sb.gob.do/sobre-nosotros/ejes-estrategicos/>.

que permitan el monitoreo continuo para detectar transacciones sospechosas o inusuales. También las entidades deberán contar con controles que mitiguen riesgos debido a la naturaleza, complejidad y perfil de los productos y servicios. Además, se les exige a las entidades contar con políticas que permitan la terminación de la relación contractual por los canales digitales<sup>11</sup>.

Recientemente, la Superintendencia de Bancos por medio de la circular SB N.º CSB-REG-202400007 de 2024 aprueba y pone en vigencia el «Instructivo de aplicación del Reglamento de protección al usuario de productos y servicios financieros» —no se encuentra en vigencia—, una herramienta regulatoria que estaba en deuda desde el 2015, pues el Reglamento habilitaba la emisión de un instructivo desde dicha fecha. Esta es una normativa innovadora, que aborda temas actuales e importantes en materia de protección al usuario. Esta le otorga el mismo tratamiento a la contratación presencial o digital, solo enfatiza que, para la contratación a través de medios digitales, las entidades tendrán que garantizar que se cumpla con los lineamientos establecidos en la circular de *Onboarding* digital. Igualmente traza los lineamientos para dar cumplimiento a lo establecido en el Reglamento.

Es importante rescatar que esta pieza normativa incorpora directrices a seguir en la gobernanza de las entidades para asegurar que los altos directivos estén al tanto de los temas de protección al usuario, creando así una verdadera cultura de protección dentro de las entidades supervisadas. Así como señala que, independientemente del canal de la contratación, las entidades supervisadas deberán otorgar a los usuarios toda la información necesaria —costos, beneficios, riesgos, penalidades, plazos, obligaciones, información de reclamaciones— en la etapa precontractual que permita a los usuarios decidir si el producto es idóneo a sus necesidades. Igualmente se crea la figura de «la hoja resumen del contrato», la cual tendrá una extensión máxima de dos páginas y deberá contener todos los aspectos claves del contrato en un

---

<sup>11</sup> Punto 8 sobre vinculación no presencial o remota, «Instructivo sobre debida diligencia» aprobado mediante circular SB N.º 005/22 de 02-03-22.

lenguaje sencillo y claro, que deberá ser puesta a disposición de los usuarios independientemente del canal contratado<sup>12</sup>.

Este Instructivo recalca la disposición concebida en el artículo 7 literal e del Reglamento de protección al usuario de productos y servicios financieros sobre la obligación de las entidades de contar con mecanismos para proteger a los usuarios contra el fraude. Por lo que se establecen aspectos que deberán considerar las entidades supervisadas para la contratación de productos y servicios por internet y banca móvil, y tal como en el caso de la activación de nuevos productos, la entidad deberá validar la solicitud mediante autenticación multifactorial, luego deberá notificar a los usuarios los riesgos inherentes del servicio y las transacciones realizadas. En caso de vinculación de un nuevo dispositivo se tendrá que esperar un período de ocho horas para la activación de este, con el objetivo de que se valide que verdaderamente el usuario titular es que se encuentra activando el producto, esto con el propósito de mitigar fraudes.

A lo largo de toda la normativa, se hace mención que se podrá entregar documentos por la vía digital pudiendo las partes convenir el canal de entrega de la información, faculta la interposición de las reclamaciones por los mecanismos alternos digitales y la terminación de los contratos. También, para tratar de evitar los sesgos cognitivos, el Instructivo establece que el material utilizado para promocionar productos de forma digital no deberá tener información engañosa, ni omitir información necesaria para inducir que los usuarios tomen ciertas decisiones.

Otro avance en la protección de los usuarios financieros y en la intimidad y protección de sus datos personales se visualiza a través de la circular SB N.º 017/22 de 8 de noviembre de 2022, la cual señala los lineamientos a seguir por las entidades supervisadas para el tratamiento de los datos biométricos de los usuarios. Mediante esta se les ordena a las entidades a contar con el

---

<sup>12</sup> Instructivo para la aplicación del Reglamento de protección al usuario de productos y servicios financieros aprobado mediante la circular SB N.º CSB-REG-202400007, de 31-05-24.

consentimiento de los usuarios para utilizar sus datos biométricos, a fin de validar su identidad, así como se indica que no podrán almacenar, divulgar ni vender la referida información a terceros. Dicha norma promueve que la validación se efectúe de manera segura y transparente, lo que se traduce a una mayor protección e inclusión de los usuarios.

Por otro lado, resulta importante señalar que en la República Dominicana existe una Estrategia Nacional de Inclusión financiera 2022-2030, la cual destaca la importancia de la digitalización, innovación y tecnologías para fomentar la inclusión en el país. Siendo el objetivo dos de esta estrategia «potencializar el acceso, uso y desarrollo digital de productos de pagos, ahorros, seguros e inversión»<sup>13</sup>. En este mismo aspecto, el objetivo tres es «propiciar un ecosistema financiero competitivo e innovador, impulsado por la transformación digital y la complementariedad con proveedores no tradicionales»<sup>14</sup>. Dentro de este objetivo se encuentran importantes iniciativas a ser desarrolladas como: *hub* de innovación financiera, factibilidad y diseño de espacios de prueba regulatorios (*sandbox* regulatorio), proyecto de modificación a la Ley de Habeas Data, estudio de *open finance* (finanzas abiertas).

De igual forma, otro de los objetivos de esta estrategia es fortalecer la transparencia y la protección de los usuarios financieros. Dentro de este eje se encuentra como línea de acción mejorar la alfabetización y la educación financiera de los usuarios, así como reducir la desconfianza y fomentar el acceso a productos digitales por medio de la sensibilización sobre los mecanismos de seguridad en el uso de la tecnología. De forma que se busca reducir las desigualdades por medio de la educación financiera digital, convirtiéndose esto en una herramienta vital para garantizar que los clientes se encuentren empoderados y tomen decisiones informadas en los entornos digitales.

De manera que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del Reglamento de protección al usuario, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos tendrán la responsabilidad de crear y promover programas de

<sup>13</sup> *Vid.*, ob. cit. (*Estrategia nacional...*) p. 65.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 70.

orientación y educación en el ámbito de sus competencias. Igualmente, la Superintendencia de Bancos podrá coordinar programas con las entidades supervisadas con el objetivo de mejorar la educación financiera del país. En atención a esta disposición reglamentaria, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera se enfoca en la promoción de la educación financiera, concibiendo como una línea de acción del objetivo cinco mejorar la coordinación de las iniciativas e incorporar la mejora de las capacidades digitales en los programas.

La Administración Monetaria y Financiera, con el propósito de cerrar brechas en la inclusión financiera, concibe la necesidad de impulsar los avances tecnológicos con el fin de que los modelos del negocio sean efectuados con menores costos y elevar su eficiencia. Esto se logra trabajando de la mano con el sector de telecomunicaciones, para obtener una infraestructura adecuada que impulse la adopción del uso de teléfonos móviles con internet. Así como apunta a la necesidad de evaluar y elaborar regulaciones que impulsen la industria *Fintech* con el objetivo de garantizar la estabilidad financiera<sup>15</sup>.

En este aspecto, surge el *hub* de innovación financiera<sup>16</sup> en la República Dominicana, compuesto por reguladores y supervisores del sistema financiero –Banco Central, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Mercado de Valores, Superintendencia de Seguros, Superintendencia de Pensiones–. Este es un espacio que sirve de consulta para aquellos que desean elaborar proyectos innovadores en el sector financiero. En virtud de esto, la Superintendencia de Bancos, a través de la circular SB N.º 004/23, establece los «lineamientos para la presentación de modelos de negocios, productos o servicios novedosos a implementar en ambiente de prueba»<sup>17</sup> a las entidades supervisadas.

En esta circular, se menciona que resulta de interés para dicho órgano que los usuarios tengan acceso a productos y servicios innovadores sin que esto afecte la transparencia en el sistema financiero. Asimismo, señala el Hub

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 71.

<sup>16</sup> Véase: <https://www.hubifrd.gob.do/>.

<sup>17</sup> Circular SB N.º 004/23, de 25-05-23.

de Innovación financiera, como una plataforma que impulsa el desarrollo de proyectos que tienen como fin optimizar la experiencia de los usuarios. El objetivo principal de esta circular es impulsar a las entidades supervisadas a implementar nuevos productos y servicios financieros digitales innovadores. Se establece que el órgano regulador deberá otorgar la no objeción para realizar las pruebas; sin embargo, esto no implica que se autorice para realizar la actividad de forma permanente<sup>18</sup>.

Por otro lado, es importante señalar que existe el Reglamento de Seguridad Cibernética y de la Información aprobado por la Segunda Resolución de 1 de noviembre del 2018. Dicha normativa establece las pautas y principios, las entidades, administradores y participantes del sistema de pago del país (SIPARD), así como para las entidades de apoyos y servicios conexos. Esto tiene como propósito fundamental asegurar la integridad, confidencialidad de la información y la infraestructura tecnológicas adecuadas.

De manera general, se evidencia que la República Dominicana cuenta con un marco legal y regulatorio de protección a los usuarios financieros adecuado que ostenta principios y derechos apropiados en cuanto a los entornos tradicionales. Se ha evidenciado cómo la Administración Monetaria y Financiera durante los últimos años se ha enfocado en reforzar las normas de este importante objetivo de la regulación financiera. Asimismo, ha estado realizando esfuerzos en elaborar normativas que garanticen la protección de los clientes en entornos digitales, tal como la circular de *onboarding* digital, debida diligencia, o el nuevo instructivo de aplicación del reglamento de protección al usuario. Igualmente, el regulador ha demostrado interés en fomentar las nuevas tecnologías, la innovación y la digitalización –*innovation hub* y la circular de productos novedosos– resaltando esto, y la protección al usuario como uno de sus pilares principales y ejes estratégicos.

---

<sup>18</sup> Ídem.

## *1.2. Identificación de los desafíos regulatorios y posibles tratamientos*

El sector financiero bancario en la República Dominicana se encuentra compuesto esencialmente por bancos comerciales. A este tipo de institución—bancos múltiples— se le permite proveer una amplia gama de productos y servicios en el sector<sup>19</sup>. Estos aceptan depósitos a la vista y a plazo, emiten cuentas en moneda nacional y extranjera, préstamos personales con o sin garantías en moneda nacional o extranjera, tarjetas de crédito, débito, compraventa de divisas, arrendamiento financiero, descuento de facturas, etc. Por otro lado, existen los bancos de ahorro y crédito que mantienen un alcance de productos más limitado y un tipo de clientes diferentes, particularmente dirigidos a usuarios de menos ingresos. Estos pueden recibir depósitos a plazo, así como emitir préstamos únicamente en moneda nacional y tarjetas de crédito<sup>20</sup>.

En este mismo sentido, se encuentran las asociaciones de ahorros y préstamos, que son instituciones asociativas. Estas reciben depósitos de ahorro y a plazo en moneda nacional y únicamente prestan en moneda nacional<sup>21</sup>, básicamente sus operaciones son en pesos dominicanos. Otro tipo de entidad son las corporaciones de ahorro y crédito, las cuales tienen un alcance más limitado que las otras entidades.

La Ley N.º 183-02 Monetaria y Financiera en el artículo 40 establece que los Bancos Múltiples podrán efectuar otras operaciones de acuerdo con las nuevas prácticas bancarias, por medio de reglamento dictado por la Junta Monetaria. De forma que se deja la puerta abierta a que la máxima autoridad del Banco Central y la Superintendencia de Bancos, reglamentariamente, determine nuevas formas bancarias acorde a las nuevas realidades en el sector.

La Superintendencia de Bancos de la República Dominicana regula y supervisa los bancos múltiples, las asociaciones de ahorros y préstamos, los bancos de ahorro y crédito y las corporaciones de crédito. Y las entidades

<sup>19</sup> Artículo 40 de la Ley Monetaria y Financiera.

<sup>20</sup> Artículo 42 de la Ley Monetaria y Financiera.

<sup>21</sup> Artículo 75 de la Ley Monetaria y Financiera.

públicas de intermediación financiera serán reguladas y supervisadas por la Administración Monetaria y Financiera<sup>22</sup>. En el país, existe un sistema bancario «sombra» que lo integran aquellas entidades no reguladas como prestamistas, asimismo se encuentran ciertas cooperativas financieras que actúan fuera del sistema legal bancario, es decir, tienen su propia legislación y regulador.

Como bien se ha establecido, la digitalización en el sector ha traído grandes oportunidades en términos de mejora, ahorro, optimización; sin embargo, supone riesgos. La acelerada adopción propuesta por la pandemia ha llevado que las entidades anteriormente mencionadas migren hacia los canales digitales, tomando un nuevo enfoque que deja atrás la presencialidad. Esto se evidencia en el informe de *ranking* de digitalización bancaria emitida por la Superintendencia de Bancos<sup>23</sup>, donde se hace constar que el 40 % de las entidades del sistema están ofreciendo productos 100 % de forma digital, como cuentas de ahorros, préstamos y tarjetas de crédito<sup>24</sup>. Asimismo, en el año 2022, se produce la entrada en el mercado dominicano de un banco completamente digital, transformando completamente la visión del sector. Esta institución bancaria proporciona servicios semejantes a los tradicionales y no cuenta con sucursales físicas, toda la relación con sus usuarios desde el inicio hasta el final se lleva a cabo por medio de los canales digitales.

En este sentido, estas entidades en el país están transformando su modelo de negocio en concordancia con lo que está ocurriendo a nivel global con las nuevas tecnologías. Esto va desde la creación de *fintech* propias o la realización de acuerdos con estas<sup>25</sup>, con el objetivo de mejorar e innovar en sus servicios. En tal aspecto, el 57 %<sup>26</sup> de las entidades tradicionales están realizando alianzas estratégicas con *fintech*. En el país, las *fintech* que han sido

<sup>22</sup> Artículo 73 de la Ley Monetaria y Financiera.

<sup>23</sup> La Superintendencia de Bancos hace este estudio con la intención de fomentar la competencia, la innovación y digitalización entre las entidades bancarias.

<sup>24</sup> *Dominican Banking Digitization Ranking*, 2023, <https://www.sb.gob.do/media/5rep4ylq/sb-ranking-digitalizacion-2023-22-f.pdf>.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>26</sup> *Ídem*.

más desarrolladas son las de pagos digitales, debido a los lineamientos establecidos en el Reglamento de sistemas de pago del año 2021 emitido por la Junta Monetaria<sup>27</sup>.

De forma que el 35 % de las alianzas estratégicas son sobre pagos digitales y un 28 % son sobre billeteras electrónicas<sup>28</sup>. De manera general, los tipos de servicios contratados con las *fintech* por las entidades tradicionales son: conoce a tu cliente (KYC), comprador financiero, evaluación de créditos, *factoring* o negociación de facturas, *onboarding* digital, pagos digitales, validación de identidad, tarjetas prepagadas<sup>29</sup>.

Si bien los productos y servicios financieros digitales fomentan la inclusión financiera por medio de la generación de mayor acceso, estos aumentan las preocupaciones en materia del marco regulatorio de protección al usuario, debido al cambio en la interacción entre las partes. De forma que la relación entre las partes se pudiera ejecutar desde el inicio hasta el cierre en línea<sup>30</sup>. Por lo tanto, emergen otros tipos de inquietudes en el marco de las decisiones informadas, transparencia de la información en los canales digitales, participación de entidades no bancarias, protección de datos, fraudes, reclamaciones, etc. Algunas de las preocupaciones han sido tratadas o no por los reguladores en el país.

En República Dominicana, las *fintech* no son objeto de regulación y supervisión –excepto pagos digitales por el Banco Central–. Es importante destacar que, como bien se estableció anteriormente, este sector en el país básicamente colabora con las entidades supervisadas. Dado que estas ofrecen productos y servicios de forma indirecta o tercerizadas a las entidades bancarias, se plantea la necesidad de que estas sean objeto de control bajo ciertos

---

<sup>27</sup> Ídem.

<sup>28</sup> Ídem.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 72.

<sup>30</sup> CEDEÑO BREA, Enmanuel: «*Fintech* e innovación en mercados emergentes: algunos desafíos y oportunidades comunes», *Blogs Ecgi*, 2022, <https://www.ecgi.global/publications/blog/fintech-and-innovation-in-emerging-markets-some-common-challenges-and#header>.

tipos de mecanismos. Una posible solución para el marco nacional es la regulación indirecta, lo que supondría exigir a las entidades bancarias que cumplan con ciertos estándares regulatorios a la hora de tercerizar o contratar con *fintech*, y que asuman responsabilidades cuando colaboren con estas instituciones. De forma que se establezcan requisitos para asegurar la protección de datos y medidas de seguridad, así como garantizar estándares de protección a los usuarios.

En este aspecto, bajo el parámetro de la supervisión en base consolidada<sup>31</sup> y el Instructivo de *outsourcing* circular N.º 011/12, la Superintendencia de Bancos pudiera incidir en las *fintech* que colaboran con entidades supervisadas y deberían cumplir con estándares establecidos por el regulador. Esto implicaría que la Superintendencia de Bancos pueda evaluar el riesgo global de las entidades. Además de cumplir con los lineamientos de cómo las entidades deben manejar sus relaciones con los proveedores externos como *fintech* con el fin de garantizar la protección a los usuarios financieros y mitigar riesgos. Así como por medio del *innovation hub* y la circular de ambiente de prueba donde las *fintech* pueden hacer consultas a las autoridades regulatorias y probar nuevos productos con supervisión.

Existen, en distintos países, regímenes de supervisión y monitoreo de proveedores externos. Tal como Arabia Saudita y Luxemburgo, que permiten a los supervisores el monitoreo directo de los proveedores<sup>32</sup>. No obstante, es más común a nivel global la supervisión a terceros por medio de los contratos firmados con las entidades supervisadas<sup>33</sup>.

Por otro lado, distintos países han implementado marcos normativos puntuales para su regulación, tal es el caso de México, primer país de Latinoamérica en regular las *fintech* a través de la «Ley para regular las instituciones de tecnología financiera» en donde se estipula que la supervisión y el régimen de autorización previa será llevada a cabo por la Comisión

---

<sup>31</sup> Artículo 58 de la Ley Monetaria y Financiera.

<sup>32</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, p. 36.

<sup>33</sup> Ídem.

Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México<sup>34</sup>. Con esta legislación se busca garantizar la innovación financiera, la competencia, la protección a los usuarios y estabilidad financiera de México.

Como se ha analizado anteriormente, la República Dominicana cuenta con un marco legal y regulatorio adecuado de protección al usuario financiero. Existen un conjunto de normas establecidas en el Reglamento de protección al usuario de productos y servicios financieros emitido en el año 2015 por la Junta Monetaria. Este abarca temas importantes como son la transparencia, prácticas y cláusulas abusivas y lineamientos para la resolución de disputas internas y externas bajo la presencialidad. Además, existe el reciente Instructivo de aplicación de dicho Reglamento que operativiza las normas establecidas, así como distintas circulares que fortalecen el marco normativo.

No obstante, se presentan ciertas debilidades en el marco de los entornos digitales. Como es el caso de una supervisión de conducta eficaz, con el fin de verificar el trato justo y prevenir prácticas abusivas. El reglamento se limita a establecer cláusulas y prácticas abusivas, se entiende que estas deberían ampliarse para incluir aquellas derivadas de los entornos digitales. En este escenario, a fin de evitar que los usuarios sean inducidos a tomar decisiones y que comprendan la información presentada a través de los canales digitales, la información deberá ser presentada en un lenguaje sencillo, claro, que no condicione a los usuarios a la elección de determinados productos. La transparencia de la información resulta esencial para garantizar la confianza de los usuarios en las plataformas; por lo tanto, se deberá permitir, por medio de estos canales, la comparación de productos con el objetivo de que estos elijan informadamente.

En atención a esto, el Instructivo de aplicación del Reglamento establece numerosas disposiciones de conducta que deberán ser aplicables tanto de forma presencial como digital. En esta normativa se aborda la forma de publicar y divulgar la información al público, el contenido de la divulgación, la

---

<sup>34</sup> Ley para regular las instituciones de tecnología financiera de 09-03-18, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRITF.pdf>.

publicidad—no podrá ser engañosa— y la oferta de los productos, la posibilidad de interponer reclamos de forma digital y la entrega de una hoja resumen por medio de los canales digitales. La habilitación de vías recursivas para reclamos de forma digital es uno de los objetivos principales de la regulación de productos y servicios digitales, esto garantiza accesibilidad, eficiencia, rapidez en la resolución del conflicto y promueve la confianza en los usuarios.

Es importante destacar que esta norma es muy reciente (mayo 2024) y aún no se encuentra en vigencia, ya que tiene un plazo de seis meses para adoptarse. Por lo tanto, habría que esperar para determinar cómo las entidades acogen esta normativa y supervisar su aplicación.

Un gran problema que resulta de la digitalización son las transacciones fraudulentas y el *phishing*, pudiendo los usuarios perder sus fondos debido a fraudes, errores o fallos en los sistemas. El Reglamento del 2015 simplemente indica que las entidades deberán incorporar mecanismos de protección contra el fraude; sin embargo, no se establece claramente la responsabilidad y los procedimientos requeridos en caso de que ocurran transacciones no reconocidas. De forma que, en primer lugar, se ha de disponer que las entidades deberán contar con medios sencillos para que los usuarios puedan notificar la ocurrencia de estos sucesos.

En tal aspecto, además de lo estipulado en la normativa de protección al usuario, también el Reglamento de Sistemas de Pagos 2021 indica que las entidades de pagos electrónicos deberán mantener un procedimiento de control para manejar operaciones fraudulentas. El Reglamento de Tarjetas de Crédito del año 2013 ordena que las entidades tendrán a su cargo una obligación de seguridad e indica que los usuarios no serán responsables por aquellos consumos no reconocidos que ocurran luego de la notificación a la entidad<sup>35</sup>. Recientemente, el instructivo de protección al usuario establece pequeñas disposiciones en cuanto a los fraudes no muy profundas. De manera que se tendrá que abordar el tema de la responsabilidad en los casos de fraudes, con el propósito de que se apliquen a todas las transacciones y no solo a las

<sup>35</sup> Artículo 31 del Reglamento de Tarjeta de Crédito emitido por la Junta Monetaria.

efectuadas por medio de tarjetas de crédito. Las entidades deberán contar con sistemas que permitan el monitoreo del perfil de los usuarios para mitigar y resolver los fraudes, independientemente del producto que ha sido afectado.

Un ejemplo de implementación en otras jurisdicciones es la resolución adoptada por la Unión Europea 2015/2366 sobre los servicios de pago. En esta se establece que, en caso de transacciones no autorizadas, las entidades deberán devolver inmediatamente los fondos. En los casos en que haya indicios de que el fraude fue por una actuación fraudulenta de los usuarios, la entidad podrá investigar lo sucedido antes de devolver el dinero y reportar a la autoridad competente. Cuando los usuarios aleguen no haber autorizado la transacción, no tendrán que probarlo; en dado caso la entidad tendrá que demostrar su no responsabilidad probando la negligencia de los usuarios. En los casos en que los usuarios no hayan tenido forma de tomar conocimiento sobre la apropiación indebida, no tendrán responsabilidad alguna. Tampoco, luego de notificado algún evento a la entidad, tendrán responsabilidad<sup>36</sup>. Esta última disposición abarca todo tipo de transacción no limitativamente como en República Dominicana a los casos de tarjeta de crédito.

Igualmente, dicha normativa establece como obligación de las entidades el monitoreo continuo del perfil de sus usuarios, con el objetivo de bloquear el instrumento de pago inmediatamente por razones de seguridad. Teniendo la entidad el deber de notificar a los usuarios inmediatamente que se procedió con el bloqueo. En este mismo sentido, la normativa en su artículo 73 detalla cuándo aplica la responsabilidad de la entidad en caso de transacciones no autorizadas, destacando el reembolso inmediato de los fondos, debiendo quedar la cuenta en el estado que habría de estar en caso de que no hubiera ocurrido la operación. Así como se señala la responsabilidad de los usuarios, detallando que estos solo asumirán aquellas transacciones que sean causadas por fraude por parte de ellos mismos o de incumplimiento de sus obligaciones, tal como mantener seguras sus credenciales o de notificar de

---

<sup>36</sup> Directiva de la Unión Europea N.º 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25-11-15, sobre los servicios de pago en el mercado interior, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/2366/oj>.

forma oportuna el suceso. Si los usuarios cumplen con esas obligaciones, su responsabilidad por pérdida no podrá ser mayor de 50 euros<sup>37</sup>.

Por otro lado, en el país existe la Ley N.º 53-07 sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, la cual busca la protección de los sistemas de información. Esta establece el marco legal para la prevención de los delitos tecnológicos en el país. No obstante, esta Ley necesita adaptarse a los nuevos desafíos que enfrenta el entorno digital. En tal aspecto, deberá incorporar la tipificación y definición del *phishing*.

En atención a estas disposiciones, los marcos regulatorios para mitigar fraudes y resolver las situaciones de transacciones no reconocidas –uno de los mayores problemas para los servicios y productos digitales– deberán de disponer de regulaciones que: aclaren de forma transparente las responsabilidades de las partes en estos procesos, establezcan de forma detallada el procedimiento para determinar la responsabilidad de las partes, establezcan el monto límite que deberán pagar los usuarios, que las entidades fortalezcan el proceso de autenticación y que se enfoquen en promover la alfabetización y concienciación de los consumidores sobre los fraudes y sus obligaciones.

Por otro lado, para garantizar una adecuada protección de los usuarios financieros en entornos digitales y fomentar la inclusión financiera se necesita contar con mecanismos de autenticación segura con el objetivo de reducir el riesgo de suplantación de identidad y fraudes. Esto se pudiera mitigar con la implementación de programas nacionales de identificación digital (e-ID), como es el caso de la India con el Aadhaar ID<sup>38</sup>. Este es considerado como el sistema de biometría más grande y notable del mundo, el cual otorga un número único de 12 dígitos a los individuos que vincula «12 dígitos relacionados con huellas dactilares o iris»<sup>39</sup>. Este programa ha impulsado en la India la apertura de productos bancarios de forma digital.

---

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> CEDEÑO BREA: ob. cit. («Fintech e innovación...»), *passim*.

<sup>39</sup> JAIN, Anil K.: «Huellas dactilares: el reconocimiento de 75 billones de patrones». En: *Encuentros Multidisciplinares*. N.º 62. Madrid, 2019, p. 3, <http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-62/anil-jain.pdf>.

La implementación de dicho sistema puede representar desafíos para países de economías emergentes debido a la falta de recursos<sup>40</sup>. Por lo que, en el caso de la República Dominicana, en el año 2022 la Superintendencia de Bancos emite la circular N.º 011/22 sobre *Onboarding* digital de productos y servicios financieros. Esta pieza normativa fomenta que las entidades puedan vincular nuevos clientes en una forma completamente digital sin interacción personal, con mecanismos seguros que permitan identificar al cliente. Además, en esta se enfatiza sobre el deber de presentar las informaciones de los productos o servicios en los canales digitales de forma clara, con un lenguaje comprensible que no afecte el entendimiento del usuario ni lo induzca a la elección predeterminada. También las entidades por medio de la contratación digital deberán permitir que los usuarios descarguen y almacenen los contratos presentados.

Es importante señalar que la circular mencionada anteriormente obliga a las entidades a solicitar la aprobación o «no objeción» del proceso de *Onboarding* digital por ante la Superintendencia de Bancos, lo que garantiza que este procedimiento cumpla con los requerimientos indicados en la normativa. Igualmente, la entidad regulatoria deja la puerta abierta a los cambios ocasionados por la disrupción tecnológica, al indicar que los mecanismos establecidos en la circular no son limitativos y que dicha institución seguirá pendiente a las nuevas tecnologías que continúan emergiendo.

Otro aspecto para considerar es la protección de los datos personales de cara a la garantía de los derechos de los usuarios de los productos y servicios financieros. Debido al gran avance de la digitalización, las entidades se encuentran recopilando, almacenando y tratando información de los clientes, pudiendo utilizarlas para cualquier finalidad no contratada o aceptada por los usuarios. En este aspecto, en el país existe la Ley N.º 172-13, que tiene por objeto la protección integral de los datos personales, la cual cuenta con once años de vigencia. Debido a que esta legislación ha estado en uso durante varios años, pudiera no ser suficiente para abordar los nuevos desafíos originados por la transformación tecnológica. Dicha Ley, de manera general,

<sup>40</sup> CEDEÑO BREA: ob. cit. («*Fintech* e innovación...»), *passim*.

se enfoca en regular las Sociedades de Información Crediticia (SIC), estableciendo a la Superintendencia de Bancos como entidad encargada de la protección de los datos en el marco de los servicios financieros, en la cual su actuación se limita a los informes crediticios de datos públicos y privados<sup>41</sup>.

Igualmente, el artículo 5 de la Ley N.º 172-13 reconoce una serie de principios, como la obligación de otorgar el consentimiento para el tratamiento de los datos personales, el derecho de información, medidas para salvaguardar la seguridad de los datos. La legislación puede ser considerada como un punto de partida para la protección de datos; no obstante, se infiere que esta se centra básicamente en regular las cuestiones de privacidad sobre las SIC.

Debido a la irrupción tecnológica en el sector, los datos pueden ser robados o filtrados, así como los sistemas de las entidades proveedoras de servicios financieros pueden ser vulnerados. Debido a los bajos niveles de educación financiera digital, los países se han visto en la necesidad de transformar sus marcos regulatorios de protección de datos. Tal es el caso de la Unión Europea, que es uno de los más conocidos en esta evolución y es tomado como referencia en esta materia. En los últimos años, países como Filipinas, Tailandia, Sudáfrica, México o Chile han introducido leyes de protección de datos<sup>42</sup>. Asimismo, India ha elaborado una Ley que crea una autoridad independiente de protección de datos y se enfoca en el consentimiento<sup>43</sup>.

En ese aspecto, en la República Dominicana, se ha puesto de manifiesto que sea creado un órgano que se enfoque en la protección de datos, en atención a lo establecido en otras jurisdicciones, tal como la europea<sup>44</sup>. Así como que sean estipuladas claramente las responsabilidades de las entidades bancarias

<sup>41</sup> COLLADO CHÁVEZ, Daniela: «La liebre y la tortuga: la digitalización de los servicios financieros frente a la protección de los datos personales de los usuarios». En: *Gaceta Judicial*. N.º 404. Santo Domingo, 2021, p. 22.

<sup>42</sup> MEDINE, David y MURTHY, Gayatri: *Hacer que los datos funcionen para los pobres, nuevos enfoques para la protección de datos y la privacidad*. CGAP. Washington D. C., 2020, p. 6.

<sup>43</sup> Ídem.

<sup>44</sup> COLLADO CHÁVEZ: ob. cit. («La liebre y la tortuga...»), p. 22.

en cuanto al tratamiento de los datos<sup>45</sup>. Igualmente, el establecimiento de mecanismos sencillos en caso de que los usuarios decidan no compartir su información aunque lo haya autorizado previamente —salvo que sea exigido por la ley—, teniendo el derecho de retirar el consentimiento en cualquier circunstancia<sup>46</sup>, pudiendo establecerse un plazo de vigencia de consentimiento que pudiera ser retirado o renovado. Para garantizar la protección a los usuarios financieros es importante que estos sean informados en caso de que algún tercero acceda a sus datos.

Igualmente, el consentimiento deberá ser otorgado de forma expresa e inequívoca a cada tratamiento, por medio de mecanismos que reflejen la manifestación voluntaria, y no debería ser válido cuando el individuo no pueda elegirlo libremente. Igualmente, no será legítimo cuando no pueda autorizarlo por separado, es decir, que esté incluido en la prestación de un servicio o no pueda retirarlo<sup>47</sup>. Igualmente, en la era digital es complicado otorgar el consentimiento; por tanto, se habla del modelo «más allá del consentimiento»<sup>48</sup> por lo que, de conformidad con lo estipulado en el Reglamento de la Unión Europea, a fin de garantizar el adecuado tratamiento, traslada la responsabilidad al proveedor de servicios de utilizar los datos para los fines estrictamente otorgados. Asimismo, tendrá que gestionar el consentimiento nuevamente en caso de utilizarlos para algún otro objetivo.

En este aspecto, el Grupo Consultivo para Ayudar a los Pobres (CGAP por sus siglas en inglés) ha establecido las mejores prácticas para proteger los datos de los usuarios en los entornos digitales, tales como:

La transferencia de la responsabilidad de proteger los datos a los proveedores de servicios. Estos deberán ser los encargados de utilizar los datos solo para los fines otorgados y utilizarla solo para beneficiar al consumidor.

<sup>45</sup> Reglamento Unión Europea N.º 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27-04-16, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, artículo 7.

<sup>47</sup> *Ibíd.*, numeral 43.

<sup>48</sup> MEDINE y MURTHY: ob. cit. (*Hacer que los datos...*), p. 3.

Empoderar a los usuarios por medio de derechos modernos digitales, por lo que se requiere la adopción de seis derechos que deberán ser cumplidos, incluso después que los datos hayan sido procesados y se haya otorgado el consentimiento. Dichos derechos son: derecho de acceso a datos personales y conocer el motivo de uso, derecho a actualizar o corregir datos y completar la data, derecho a portar los datos, a oponerse al uso de la información y el derecho a no ser objeto de tratamiento automatizado<sup>49</sup>.

En resumen, los marcos regulatorios deberán, por lo menos, exigir a los proveedores de servicios que permitan a los usuarios retirar fácilmente el consentimiento de utilizar sus datos o hacer que el consentimiento sea otorgado por un tiempo determinado. Considerar que las entidades utilicen los datos solo para los fines otorgados y que sea beneficioso para los usuarios. Las obligaciones y deberes de las entidades que traten datos y de adoptar una verdadera cultura que se enfoque en respetar los datos personales, contar con medidas de seguridad de los datos y la creación de normas de conducta interna que establezcan el manejo de los datos<sup>50</sup>.

Con la adopción de productos y servicios digitales se ha hecho necesario garantizar el adecuado comportamiento de los agentes tercerizados por parte de las entidades bancarias de sus servicios. En la República Dominicana recientemente se adoptó el Reglamento de Subagente Bancario por medio de la Quinta Resolución emitida por la Junta Monetaria de 25 de enero de 2024. Entre otras cosas, esta norma establece la obligación de las entidades de supervisar a los subagentes, así como de capacitarlos en caso de que sea necesario. Igualmente, indica que en los contratos suscritos entre las entidades y los subagentes deberán establecer que la entidad es el responsable por los servicios prestados a sus usuarios. Asimismo, se establece el deber de seguridad de la información de los usuarios.

Por otro lado, existe la circular SB N.º 011/12 de 28 de diciembre de 2012 que aprueba y pone en vigencia el Instructivo sobre tercerización o subcontratación

<sup>49</sup> *Ibíd.*, pp. 16 y 17.

<sup>50</sup> COLLADO CHÁVEZ: *ob. cit.* («La liebre y la tortuga...»), p. 22.

de servicios (*outsourcing*). En esta normativa se establecen los lineamientos que las entidades deberán seguir en la tercerización de sus actividades. Al ser esta del año 2012, no se aborda temas vigentes, tales como la irrupción tecnológica. De forma que se debería estipular que las entidades tendrán que evaluar la capacidad de ciberseguridad y tecnológica de los proveedores en atención a los riesgos actuales, de forma que se asegure el cumplimiento de estándares de seguridad cibernética. Así como se habría de concebir la obligación de las entidades de garantizar la protección de los derechos de los usuarios financieros en los entornos digitales cuando subcontraten sus servicios, tal como de evaluar que los proveedores cumplan con la protección de los datos personales de los individuos y se definan de forma clara las responsabilidades en caso de incidentes.

En síntesis, con el manejo adecuado de los riesgos o desafíos provocados por la digitalización de los productos y servicios, se garantizaría un ecosistema financiero saludable y un entorno justo y transparente para los usuarios financiero y, al mismo tiempo, se protegería a las entidades bancarias. De manera que el buen desarrollo de los productos y servicios financieros digitales fomentaría la confianza de los usuarios y generaría la implementación de la innovación de forma sostenible. De forma que la regulación para la protección de los usuarios financieros en entornos digitales tiene el objetivo general de asegurar que los usuarios reciban información suficiente para tomar decisiones informadas, impedir prácticas abusivas, proveer mecanismos efectivos para resolución de reclamos. Con el fin último de impulsar la bancarización y uso de los productos y servicios financieros con la tecnología.

## **2. Herramientas regulatorias para la protección de los usuarios financieros en entornos digitales**

### *2.1. Supervisión de la conducta de mercado de las entidades*

En adición a la necesidad de adaptar y crear regulaciones con el propósito de mitigar o controlar los riesgos asociados a la digitalización y asegurar la protección de los usuarios financieros, resulta necesaria la verificación constante de que dichas normas sean cumplidas de forma adecuada y efectiva por los proveedores de servicios financieros. En tal aspecto, para

garantizar la confianza de los usuarios en la innovación tecnológica, será imperante que el regulador efectúe una supervisión de conducta que garantice que sean correctamente aplicadas las normas relativas a la protección<sup>51</sup>. Por lo tanto, debe existir una autoridad con los poderes suficientes para efectuar monitoreo en materia de conducta.

Este tipo de supervisión se enfoca en monitorear el comportamiento de las entidades de cara a su relación con los usuarios financieros, verificando que la prestación de los servicios sea adecuada, que la información esté siendo presentada y divulgada correctamente, que la relación sea equitativa y justa, así como garantiza la transparencia en las prácticas comerciales. De manera que este tipo de supervisión está muy presente en los organismos internacionales, con la existencia de FinCoNet (Organización Internacional de Protección al Consumidor), la cual se encarga de promover la protección al usuario financiero por medio de una supervisión de conducta eficiente<sup>52</sup>. Asimismo, el organismo Alianza para la Inclusión Financiera (AFI) ha emitido distintos documentos relativos a la implementación de este tipo de supervisión.

En el marco de los entornos digitales resulta crucial que el regulador implemente este tipo de supervisión, con el fin de garantizar que sean respetadas las normativas, mitigar riesgos (por ejemplo, asociados a los sesgos cognitivos) y que se proteja al usuario financiero adecuadamente. Esto se efectúa recopilando información sobre las reclamaciones, inspección dentro y fuera de las entidades, implica el uso de *mystery shopper* (comprador misterioso), encuestas a los usuarios, monitoreo constante de las plataformas digitales, redes sociales, sitios web de las entidades<sup>53</sup>, para garantizar comportamientos apropiados y que la competencia sea adecuada.

<sup>51</sup> CUENA CASAS, Matilde: «Supervisión de conducta y protección del usuario de servicios financieros en el nuevo entorno tecnológico». En: *Diario La Ley*. N.º 9999. Madrid, 2022, p. 2.

<sup>52</sup> Véase: <https://www.finconet.org/about/>.

<sup>53</sup> Grupo de trabajo de Servicios Financieros Digitales y Grupo de Trabajo de Empoderamiento del Consumidor y Conducta de Mercado: *Supervisión de conducta de mercado – kit de herramientas*. Alianza para la Inclusión Financiera. 2023, p. 6, [https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2023/09/Market-Conduct-Supervision\\_may2024.pdf](https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2023/09/Market-Conduct-Supervision_may2024.pdf).

En este sentido, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) desarrolló un documento relativo a los «Principios del Alto Nivel sobre Protección del Consumidor Financiero»<sup>54</sup> en donde establece que los abusos, fraudes o conductas inadecuadas de los proveedores pueden causar riesgos a los usuarios. Dicho organismo internacional plantea como una herramienta para mitigar esto la supervisión de las normas de protección al usuario financiero, al indicar que esto debe ser parte integral del marco regulatorio y de supervisión por parte de los reguladores. Igualmente, el principio dos indica que la institución encargada de supervisar deberá adoptar el monitoreo del mercado para verificar los desarrollos tecnológicos y productos que puedan causar riesgos a los clientes.

Existen distintos esquemas de supervisión en el cual se incorpora la inspección de las normas de protección al usuario. Tal es el caso del modelo *twin peaks* que plantea que la supervisión prudencial –que busca garantizar la estabilidad del sistema, mitigar riesgos de solvencia y liquidez– sea efectuado por una institución enfocada solo en esto y la supervisión de conducta –normas de protección al usuario– sea llevada a cabo por otra autoridad enfocada solo en este objetivo<sup>55</sup>. En países como Reino Unido, Australia y Sudáfrica<sup>56</sup> es utilizado este tipo de modelo. Es importante resaltar que estos dos tipos de supervisión son diferentes, ya que lo que sería considerado como un riesgo en el ámbito de protección al usuario, tal vez, no pudiera ser considerado como uno en los aspectos prudenciales.

---

<sup>54</sup> *Principios de alto nivel del G-20 sobre protección del consumidor financiero*. OCDE. 2022, p. 5, [https://web-archiver.oecd.org/2022-12-12/648348-G20\\_OECD%20FCP%20Principles.pdf](https://web-archiver.oecd.org/2022-12-12/648348-G20_OECD%20FCP%20Principles.pdf).

<sup>55</sup> AYIBER ESTRADA, Dairo y GUTIÉRREZ, Javier: «Supervisión y regulación del sistema financiero: modelos, implicaciones y alcances». En: *Perfil de Coyuntura Económica y Política Internacional*. N.º 13. Medellín, 2009.

<sup>56</sup> Grupo de trabajo de Servicios Financieros Digitales y Grupo de Trabajo de Empoderamiento del Consumidor y Conducta de Mercado: *Herramientas manejo de quejas en el Banco Central*. Alianza para la Inclusión Financiera. 2022, p. 9, [https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2022/01/CEMC\\_complaints\\_toolkit.pdf](https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2022/01/CEMC_complaints_toolkit.pdf).

Por otro lado, está el modelo de «autoridad única/integrado», consiste en que una sola institución supervisa al sector financiero completo, y se incluye el aspecto de protección al consumidor y prudencial<sup>57</sup>. Asimismo, se encuentra el modelo «supervisión especializadas», donde varias agencias especializadas supervisan los distintos sectores del mercado financiero –banca, seguros, valores–; en este tipo coexiste el ámbito prudencial y de conducta de mercado. Este tipo puede presentar problemas de coordinación y subordinar la supervisión de protección al usuario a la prudencial<sup>58</sup>, así como puede representar mayores costos.

En la República Dominicana, la Ley N.º 183-02 Monetaria y Financiera en sus artículos 57 y 58 faculta a la Superintendencia de Bancos a supervisar a las entidades de intermediación financiera, con el fin de verificar que se cumpla con lo dispuesto en la Ley, reglamentos, resoluciones y circulares emitidos por la Junta Monetaria, Superintendencia de Bancos y Banco Central. De manera que se puede inferir que, dentro de este cumplimiento, se incluye el Reglamento de protección al usuario de productos y servicios financieros de 2015 y demás normativas aplicables. Por su parte, el referido Reglamento otorga a la Oficina de ProUsuario la competencia de ejercer distintas actividades que implicarían ejercer una supervisión de conducta, como son revisar de oficio los contratos de adhesión, ejercer acciones para evitar las prácticas abusivas y faculta a la implementación de distintos mecanismos para defender los derechos de los usuarios<sup>59</sup>.

En atención a la necesidad de mejorar el régimen de protección al usuario financiero en el país, la Superintendencia de Bancos en el año 2023 implementó un primer piloto de supervisión de conducta de mercado, en donde se evaluaron distintos aspectos, como, por ejemplo, el trato justo. Dicho piloto solo se basó en tres entidades, lo que evidencia el alcance limitado del país en este tipo de supervisión. Asimismo, asesores y representantes del Toronto

<sup>57</sup> CUENA CASAS: Matilde: ob. cit. («Supervisión de conducta...»), p. 3.

<sup>58</sup> Ídem.

<sup>59</sup> Artículo 8 del Reglamento de protección al usuario de productos y servicios financieros.

Centre<sup>60</sup> señalaron la necesidad imperante de modificar la normativa a fin de que sea incluido el riesgo de conducta a ser supervisado por el regulador<sup>61</sup>.

Si bien se puede interpretar un mandato de supervisar la conducta de mercado implícito, en el país no existen expresamente disposiciones que faculten claramente a la Superintendencia de Bancos a través de ProUsuario a efectuar supervisiones de conducta. En atención a esta falta de habilitación regulatoria expresa, se pudiera concebir que la ejecución de dicha actividad es limitada, pues ProUsuario básicamente se dedica a brindar atención al público por medio de la atención de reclamos, quejas y consultas y a brindar educación financiera. Por lo tanto, se encuentra pendiente fortalecer e implementar adecuadamente un marco de supervisión de conducta, que no solo se enfoque en el conocimiento de las quejas, reclamaciones, educación financiera y del control de los modelos de los contratos de adhesión.

En resumen, se puede inferir que, sin un sistema adecuado de supervisión de la conducta, resulta básicamente ineficaz contar un gran catálogo de normas de protección al usuario financiero. Por tanto, la implementación de un marco de supervisión de conducta permitirá al regulador constatar que los productos y servicios financieros digitales sean correctos y beneficiosos para los usuarios, validar que la información que está siendo presentada sea clara y sencilla, mitigar el mercadeo agresivo efectuado por medio de los canales digitales, entre otros. De forma que, para garantizar la protección del usuario financiero en los entornos digitales, los supervisores a través de este tipo de inspección deberán prestar atención a las aplicaciones, plataformas en línea, a la venta de productos atados a través de la banca electrónica, al sistema de resolución de disputas en línea<sup>62</sup>, causa raíz de reclamaciones.

---

<sup>60</sup> Organización internacional que ofrece capacitaciones en supervisión y regulación financiera.

<sup>61</sup> *Memoria institucional*. Superintendencia de Bancos. 2023, p. 47, [https://sb.gob.do/media/tc0lp3ct/memoria\\_de\\_rendici\\_n\\_de\\_cuenta\\_2023\\_superintendencia\\_de\\_bancos\\_final\\_5\\_rev\\_jag\\_signed-1.pdf](https://sb.gob.do/media/tc0lp3ct/memoria_de_rendici_n_de_cuenta_2023_superintendencia_de_bancos_final_5_rev_jag_signed-1.pdf).

<sup>62</sup> CEDEÑO BREA: ob. cit. («*Fintech* e innovación...»), *passim*.

## 2.2. *Análisis de comportamiento de los usuarios*

Otro aspecto importante para garantizar un sistema financiero digital saludable es la regulación de la protección al usuario informada por el comportamiento, para monitorear la toma de decisiones en los entornos digitales<sup>63</sup>. Es decir, esto se basa en entender verdaderamente la forma en la cual los usuarios toman sus decisiones y se comportan, en atención a los sesgos que pueden incidir en sus voluntades y, debido a esto, crear normas-políticas realmente efectivas.

Básicamente, se utiliza la economía del comportamiento para la elaboración de regulaciones o políticas que protejan al usuario financiero. En este aspecto, los usuarios en los entornos digitales deben otorgar su consentimiento y sus datos personales, así como tomar decisiones de forma rápida. La forma en que hayan sido presentadas estas informaciones influye en sus elecciones<sup>64</sup>. Por lo tanto, monitorear esto puede ser un instrumento de supervisión que daría visibilidad al regulador para validar cómo se comportan los usuarios con la forma en que las entidades se encuentran presentando la información digital. Por ende, permite supervisar de forma efectiva las prácticas de las entidades, esto con el propósito de tratar y mitigar los sesgos.

En la República Dominicana, existe un laboratorio de economía conductual implementado por la Superintendencia de Bancos, con el propósito de promover políticas o normativas que influyan positivamente a los usuarios financieros. Esta unidad se dedica al estudio y análisis del comportamiento de los usuarios, para implementar medidas conductuales con el objetivo de rectificar alguna conducta<sup>65</sup>. Una iniciativa tratada desde el laboratorio fue la implementación de la circular SB N.º 001/22 relativa a la implementación de la «Carta de derechos y deberes de los usuarios financieros» con el fin de tratar la asimetría de información que perjudica a los usuarios frente a la posición dominante de los proveedores de servicios.

---

<sup>63</sup> Ídem.

<sup>64</sup> Ídem.

<sup>65</sup> Véase: <https://www.sb.gob.do/innovacion/economia-conductual/>.

Luego de la implementación de esta circular, el laboratorio analizó el impacto de la Carta. Se efectuaron encuestas a los usuarios donde se detectó que el 57,8 % de los encuestados no se encontraban familiarizados con la Carta<sup>66</sup>. Por lo tanto, se constató que, a pesar de los avances, todavía persiste el deber de implementar estrategias para cerrar las brechas de información que ataca a los usuarios.

Por otro lado, en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en su objetivo cinco, se desarrolla la mejora de las conductas de la población con el fin de que contraten informada y conscientemente. Establece como línea de acción el diseño de regulaciones donde se incorporen pautas conductuales para que se elaboren y diseñen productos financieros de acuerdo con los hallazgos de la economía del comportamiento. Esto aseguraría que los productos y servicios financieros digitales sean elaborados de forma idónea y que promuevan las decisiones conscientes de los usuarios.

De forma que con la digitalización los sesgos del comportamiento se incrementan, acentuándose los atajos mentales y el cortoplacismo. Bajo este paradigma, el regulador, además de crear regulaciones basadas en el comportamiento, pudiera abordar dichos sesgos por medio de la educación financiera. Se sugiere diseñar iniciativas «basada en la evidencia»<sup>67</sup> por medio de programas que aborden las necesidades educativas específicas de los diferentes grupos de la población –bajos ingresos, mujeres, jóvenes, envejecientes, MIPYMES–, adaptando las iniciativas características de cada grupo y elaborar materiales que ayuden a mejorar la conducta de los usuarios.

---

<sup>66</sup> RODRÍGUEZ, Manuel Eugenio y CRUZ, Jaydi: «Análisis de impacto de Carta de Derechos y Deberes de los Usuarios Financieros». *Blogs Superintendencia de Bancos*. 2023, <https://www.sb.gob.do/publicaciones/blog-institucional/analisis-de-impacto-de-carta-de-derechos-y-deberes-de-los-usuarios-financieros>.

<sup>67</sup> FRANCO, Paula: «Tecnología, inclusión financiera y regulación: acercando el financiamiento a las personas». XXI Conferencia Anual de la Asociación Latinoamericana e Ibérica de Derecho y Economía (ALACDE)-Universidad del Pacífico, 2017, [https://www.up.edu.pe/UP\\_Landing/alacde2017/papers/25-Tecnologia-inclusion-financiera-regulacion.pdf](https://www.up.edu.pe/UP_Landing/alacde2017/papers/25-Tecnologia-inclusion-financiera-regulacion.pdf).

Bajo este escenario, las habilidades financieras digitales se pudieran desarrollar con base en la implementación de iniciativas educativas que aborden los nuevos productos, la identificación y control de riesgos, empoderamiento a través del conocimiento de los derechos y deberes, vías recursivas en caso de presentar los inconvenientes, comprensión de conceptos financieros que permitan la toma de decisiones informadas. Estas capacidades financieras permitirán que se traten los sesgos cognitivos<sup>68</sup>. Asimismo, el uso de las herramientas digitales en conjunto con la economía del comportamiento, tales como los *nudges*<sup>69</sup>, pueden ayudar a un sistema financiero digital saludable y al fomento de la salud financiera de los individuos<sup>70</sup>.

En síntesis, la aplicación de la economía conductual por el regulador resulta fundamental para garantizar un entorno financiero digital saludable. En la medida en que se comprenda y se aborde la conducta real de los usuarios, se podrán crear intervenciones y regulaciones que verdaderamente protejan a los usuarios y que promuevan la toma de decisiones informadas. Esto resulta imperante para garantizar una verdadera inclusión financiera y que ciertamente la digitalización sea beneficiosa y segura para todos los usuarios financieros.

### 2.3. La tecnología como aliada en la protección de los usuarios

La tecnología además de impactar a las entidades supervisadas, también se ha inmiscuido en los procesos de cumplimiento en la regulación y supervisión. Particularmente, esta se ha utilizado para eficientizar los procesos regulatorios, monitoreo regulatorio, cumplimiento y las reporterías. En tal aspecto, nacen el concepto de *Regtech* que: «es cualquier aplicación o plataforma que hace que el cumplimiento regulatorio sea más eficiente mediante procesos automatizados y a costos más bajos»<sup>71</sup>. Es decir, utiliza tecnologías

<sup>68</sup> CARBALLO, Ignacio Esteban: «Tecnologías financieras: oportunidades y desafíos de las *fintech* para la regulación, la educación y la inclusión financiera». En: *Revista CIES*. N.º 11. Medellín, 2020, pp. 262 y 263.

<sup>69</sup> Son empujoncitos conductuales que modifican conductas.

<sup>70</sup> CARBALLO: ob. cit. («Tecnologías financieras...»), p. 263.

<sup>71</sup> *Crear ecosistemas favorables para fintech: el papel de los reguladores*. Alianza para la Inclusión Financiera. 2020, p. 22, [https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2020-01/AFI\\_FinTech\\_SR\\_AW\\_digital\\_0.pdf](https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2020-01/AFI_FinTech_SR_AW_digital_0.pdf).

que tienen como objetivo que sea más eficaz la forma en que las entidades supervisadas cumplen con las normativas, por medio de análisis de datos, *cloud*, inteligencia artificial, etc., así como reducen los costos vinculados al cumplimiento regulatorio.

De forma general, esto busca reducir costos y tiempo empleado por las entidades supervisadas. Asimismo, con el aumento de productos y servicios digitales e innovadores y la expansión de estos, el *Regtech* juega un papel importante. De la misma manera que se supervisan los servicios o productos tradicionales, los digitales deben ser regulados para proteger a los usuarios. Estas herramientas tecnológicas pueden ayudar a enfrentar los nuevos y rápidos servicios financieros innovadores emergentes<sup>72</sup>.

En ese mismo sentido, a partir del *Regtech* surge el *Suptech*, que permite a los reguladores el uso de la tecnología para ejecutar sus labores de supervisión de manera remota, reduciendo costos de traslado. De esta forma, se evidencia cómo la tecnología no solo está presente a través de los productos y servicios ofertados a los usuarios financieros, sino que, por medio de estas nuevas prácticas, se optimiza la regulación y supervisión financiera, adaptándose a los retos y desafíos de la modernidad. Tanto el *Regtech* como el *Suptech* facilitan a los reguladores el «monitoreo en tiempo real, gestión de riesgos e identificación de vulnerabilidades»<sup>73</sup>, permitiendo controlar el riesgo sistémico, ya que obtiene información precisa, prácticamente en directo.

Existe la posibilidad de que el propio regulador desarrolle una *fintech*, más allá de *Regtech* y *Suptech*<sup>74</sup> que ayude a fomentar la educación financiera, por medio de la promoción de informaciones y contenidos educativos. Tal es el caso de ProUsuario Digital de la Superintendencia de Bancos, una herramienta tecnológica que permite conocer y monitorear los productos financieros de forma personalizada, acceder a los servicios de ProUsuario,

<sup>72</sup> SANTA DUVAL, Iván José: «*Regtech* y *Suptech*: claves de la supervisión en el sistema financiero». *Gaceta Judicial*. N.º 411. Santo Domingo, 2022, p. 76.

<sup>73</sup> *Vid. ob. cit. (Crear ecosistemas...)*, p. 22.

<sup>74</sup> CEDEÑO BREA: *ob. cit. («Fintech e innovación...»)*, *passim*.

solicitar el servicio de consulta crediticia, verificar la existencia de cuentas inactivas o abandonadas, consultar las entidades en liquidación y la posibilidad de solicitar la exclusión de llamadas no deseadas<sup>75</sup>. En el año 2023, se incorporaron nuevas funciones que permiten a los usuarios comparar algunos indicadores financieros con otros usuarios similares, así como se añadió una nueva funcionalidad que permite que los usuarios consulten las ubicaciones y horarios de sucursales bancarias, cajeros y subagentes bancarios<sup>76</sup>.

En síntesis, la tecnología puede ayudar a eficientizar los procesos de cumplimiento regulatorio, de supervisión y puede ser aprovechada para desarrollar iniciativas que ayuden a los usuarios financieros en manejo de sus productos y servicios. Adicionalmente, la creación de esta herramienta tecnológica ayuda al país a cumplir con lo estipulado en la agenda 2030 sobre la innovación y transformación tecnológica, así como con lo estipulado en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, al fomentar una mayor inclusión financiera.

## Conclusiones

La protección de los derechos de los usuarios de productos y servicios financieros en los entornos digitales implica distintos retos para los reguladores en la República Dominicana. La rápida transformación tecnológica y el aumento significativo en la adopción de plataformas digitales en el sector bancario requieren la elaboración o modificación de regulaciones flexibles que aseguren un entorno transparente, seguro y justo para todos los usuarios.

En tal aspecto, el presente estudio resalta la necesidad de fortalecer las normas vigentes para que sean tratados los aspectos relacionados a la digitalización. Se destaca la protección de los datos personales, ciberseguridad, supervisión de conducta, regulación y monitoreo del comportamiento de los usuarios y la educación financiera digital. En la República Dominicana, el

<sup>75</sup> Véase: [https://prouuario.gob.do/appprouuario/?gad\\_source=1&gclid=Cj0KCQjw4MSzBhC8ARIsAPFOuyUoedX6\\_TZ8u632zJl5WT8hhaHc9NmCmUUilWAQ-0RrUCxQ\\_iMw7XL0aAr5gEALw\\_wcB](https://prouuario.gob.do/appprouuario/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjw4MSzBhC8ARIsAPFOuyUoedX6_TZ8u632zJl5WT8hhaHc9NmCmUUilWAQ-0RrUCxQ_iMw7XL0aAr5gEALw_wcB).

<sup>76</sup> *Vid. ob. cit. (Memoria institucional)*, p. 43.

marco regulatorio es adecuado y contiene normas de protección al usuario en un contexto tradicional; el Estado ha creado legislaciones, normas, políticas para la protección en la presencialidad y de forma inicial en los entornos digitales<sup>77</sup>. Sin embargo, han sido detectadas oportunidades de reformas en atención a los mejores estándares y prácticas internacionales que establecen directrices para adaptar los marcos regulatorios en atención a la digitalización, así como la experiencia de otros países.

Particularmente, surge como uno de los principales retos la exclusión de los usuarios vulnerables, tales como envejecientes, analfabetas y los ubicados en zonas rurales. La tecnología y la digitalización no podrá provocar una exclusión de aquellas personas con poco conocimiento digital. De forma que se deberán crear programas de alfabetización digital, conjuntamente con el sector regulado, a fin de que los usuarios se encuentren empoderados y conozcan los riesgos que supone la digitalización. Además, en los pasos iniciales de la digitalización, las entidades deberán permitir, en la medida de lo posible, que aquellos usuarios que no deseen migrar a la digitalización puedan acudir a los canales presenciales.

A partir del análisis efectuado, se puede concluir que el marco regulatorio actual, aunque ha sido fortalecido y puede ser considerado como robusto en ciertos aspectos, presenta ciertas debilidades respecto a la protección de los usuarios en los entornos digitales. Las normativas vigentes no abordan de forma adecuada los riesgos emergentes relativos a la digitalización, tales como el *phishing*, las responsabilidades en casos de fraude y las transacciones no reconocidas.

En este aspecto, se propone mejoras a la Ley N.º 53-07 sobre Delitos de Alta Tecnología, con el objetivo de que sea incluida la definición y tipificación del *phishing* como un delito. Así surge la incorporación de lineamientos a las entidades de telecomunicaciones y financieras para ejecutar medidas de prevención contra el *phishing*, igualmente surge la necesidad de resaltar

---

<sup>77</sup> HERNÁNDEZ-MENDIBLE y SANTOS FERNÁNDEZ: ob. cit. («Los derechos de los usuarios...»), p. 42.

la cooperación con las autoridades correspondientes para mitigar las actividades de *phishing*.

En cuanto a las responsabilidades de las partes en casos de fraudes y las transacciones no reconocidas, se propone la emisión de una circular por parte del regulador debido a la flexibilidad regulatoria que dispone este instrumento normativo, que permite otorgar respuestas rápidas a las problemáticas relativas a la transformación digital en el sector. En este aspecto, esta pudiera enfocarse en establecer los lineamientos que las entidades supervisadas deberán seguir en caso de transacciones no reconocidas, donde se aclaren las responsabilidades de las partes, la obligación de reembolso inmediato de los fondos, establecimiento de tope de monto pagado por los usuarios, donde se resalte la obligación de recibir los reclamos y del monitoreo constante del perfil de los usuarios para detectar patrones fraudulentos. Asimismo, en caso de que por medio de una investigación se demuestre negligencia de los usuarios, la entidad pudiera eximir su responsabilidad.

Otro reto que enfrentan los reguladores es la implementación efectiva de una supervisión de conducta de las entidades enfocada en los entornos digitales. En este aspecto, se propone la modificación del Reglamento de protección al usuario de productos y servicios financieros para que habilite expresamente a la Superintendencia de Bancos a ejecutar este tipo de supervisión, la cual tiene un objetivo distinto a la prudencial. Esto con el propósito de que este tipo de supervisión sea impulsada, y paulatinamente sea convertida en una de las principales funciones del regulador.

Para efectuar la supervisión de conducta de mercado, el regulador deberá contar con personal técnico capacitado para evaluar el cumplimiento de las normas de protección a los usuarios e instrumentos tecnológicos avanzados, que permitan efectuar un monitoreo eficaz de la forma en que las entidades se encuentran publicitando y publicando la información en línea (App, página web, redes sociales, banca en línea), los fraudes y los *scams*, prácticas comerciales agresivas y engañosas que no induzcan error a los usuarios, gestión y resolución de los reclamos, que las respuestas sean basadas en la

legalidad. Por lo que la supervisión de conducta tiene como objetivo principal que las entidades se comporten de forma adecuada y justa en los entornos digitales, con el fin de prevenir prácticas abusivas.

Respecto a la protección de los datos personales de los usuarios, la Ley N.º 172-13 se enfoca en la regulación de las sociedades de información crediticia, por lo que se requiere su modificación con el objetivo de que cumpla a las nuevas realidades surgidas por la transformación tecnológica. De conformidad con lo establecido en los lineamientos del Grupo Consultivo para Ayudar a los Pobres, se debe incorporar en el marco legal los derechos modernos digitales, tales como el derecho a la portabilidad de datos, oponerse al uso de datos y a no ser objeto de decisiones basadas en el tratamiento automatizado de sus datos<sup>78</sup>. Así como el fortalecimiento del consentimiento informado de forma expresa e inequívoca.

Es importante que el regulador encuentre un equilibrio entre la regulación y la innovación. Las normas deberán ser flexibles con el objetivo de que se adapten a las tecnologías que se encuentran en constante evolución y cambio. Un papel primordial del regulador es el fomento de la innovación, tal y como se encuentra previsto en uno de los pilares principales y objetivos de la Superintendencia de Bancos del país, al mismo tiempo tendrá que cumplir con uno de los objetivos principales de la regulación financiera: la protección de los derechos de los usuarios financieros.

En síntesis, los reguladores presentan retos complejos en la protección de los derechos de los usuarios de productos y servicios financieros en los entornos digitales, que se encuentran en constante evolución. Tratarlos requerirá la atención de las autoridades regulatorias en la actualización de las normativas o en la promoción de iniciativas de ley, así como el fomento en gran escala de la educación financiera especialmente en los usuarios vulnerables. Simultáneamente, es esencial implementar una supervisión de conducta efectiva combinada con flexibilidad regulatoria, con el uso de herramientas tecnológicas, como *Suptech*, para una supervisión innovadora y, por otro lado,

<sup>78</sup> MEDINE y MURTHY: ob. cit. (*Hacer que los datos...*), pp. 16 y 17.

monitorear el comportamiento de los usuarios financieros en los canales digitales, para crear políticas con base en la forma real que los clientes actúan.

\* \* \*

**Resumen:** La crisis financiera del año 2008 transformó el sector bancario global, fomentando la adopción de marcos regulatorios que protejan al usuario financiero. La pandemia COVID-19 se encargó de acelerar la digitalización de los productos bancarios, causando un cambio en la interacción entre las entidades bancarias y sus usuarios. En la República Dominicana, surge el desafío de garantizar la protección del usuario sin frenar u obstaculizar la innovación. La investigación se efectúa debido a que en la actualidad resulta un tema relevante para la regulación económica, destacándose la necesidad de que el derecho responda a la transformación digital de la banca. En el país, el contexto digital supone riesgos y desafíos que exigen un fortalecimiento en la protección de los derechos de los usuarios en los entornos digitales. La Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 enfatiza el fomento de la innovación tecnológica, por lo que se evidencia la importancia de crear regulaciones efectivas que impulsen la tecnología. En este aspecto, se realiza un estudio del marco regulatorio local, de la doctrina y las mejores prácticas internacionales, con el propósito de evaluar las buenas prácticas que pudieran ser aplicables en el país. De manera que se propone mejoras normativas que garanticen la protección del usuario en el entorno digital; además, se plantea la aplicación de distintas herramientas regulatorias, como la supervisión de conducta de mercado, análisis del comportamiento de los usuarios y el uso de la tecnología por parte del regulador como aliada en la protección. **Palabras clave:** servicios financieros, entornos digitales, conducta de mercado. Recibido: 19-08-24. Aprobado: 07-09-24.

*The challenges of the regulator in protecting the rights of users of financial products and services in digital environments*

**Abstract:** *The 2008 financial crisis transformed the global banking sector, encouraging the adoption of regulatory frameworks that protect financial users. The COVID-19 pandemic accelerated the digitalization of banking products, causing a change in the interaction between banking entities and their users. In the Dominican Republic, the challenge of guaranteeing user protection without slowing down or hindering innovation arises. The research is carried out because it is currently a relevant issue for economic regulation, highlighting the need for the law to respond to the digital transformation of banking. In the country, the digital context poses risks and challenges that require strengthening the protection of user rights in digital environments. The National Development Strategy Law 2030 emphasizes the promotion of technological innovation, which is why the importance of creating effective regulations that promote technology is evident. In this regard, a study of the local regulatory framework, doctrine and international best practices is carried out, with the purpose of evaluating the good practices that could be applicable in the country. Regulatory improvements are therefore proposed to guarantee user protection in the digital environment, and the application of different regulatory tools is also proposed, such as supervision of market conduct, analysis of user behaviour and the use of technology by the regulator as an ally in protection. **Keywords:** financial services, digital environments, market conduct.*