

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**Responsabilidad de las Entidades del Sistema Financiero Nacional ante la
Divulgación Indevida de Datos Crediticios**

Mateo Sebastián Seminario Vélez

Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la
obtención del título de Abogado

Quito, 28 de noviembre de 2024

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Mateo Sebastián Seminario Vélez

Código: 00213065

Cédula de identidad: 0104893540

Lugar y Fecha: 28 de noviembre de 2024

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone Project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

DEDICATORIA

A MIS INCANSABLES PADRES, LEONARDO Y PATRICIA POR SU ENTREGA, SACRIFICIO, AMOR INCONDICIONAL, Y, SOBRE TODO, POR ENSEÑARME A SER BUENA PERSONA EN LO PROFESIONAL Y EN LO PERSONAL.

A MI HERMOSA HERMANA PEQUEÑA, EMILIA ALEJANDRA POR SU PACIENCIA Y CARÍÑO.

A MI SABIO ABUELO QUE ME ACONSEJA DESDE EL CIELO, ARTURO, POR ENSEÑARME EL VALOR DE SERVIR AL QUE MÁS LO NECESITA.

A MIS ABUELITAS, LOURDES BRITO Y CLARA SOLIZ POR SU VALENTÍA Y ENTREGA.

A MI SEGUNDA FAMILIA, MARTHA G., FRANCISCO T., CAMILA T. POR TODO SU APOYO Y CARÍÑO.

A MIS PRIMOS, SOFÍA W., MARÍA ANGELICA O., SAMANTHA R., RAFAELA W., DIEGO V., PABLO MARTÍN W., SEBASTIÁN C., Y PAULITA A., POR SER MIS COMPAÑEROS DE VIDA.

A MIS TÍOS CRISTINA, DIEGO, MA. LOURDES, PABLO W., PAMELA Y PABLO D. POR SU CONSEJO Y ÁNIMO.

A MIS GRANDES AMIGOS, SEBASTIÁN G.V., PAOLA M., ISRAEL T., DANIELA C., EMILIO A., CARLOS C., LUIS FELIPE C., VALENTINA G., JOSÉ A., CESAR S., EMILIO JOSÉ R., RICHELIEU L. Y CARLOS T. POR LOS INCONTABLES MOMENTOS DE RISA, TRISTEZA Y GOCE QUE VIVIMOS JUNTOS.

AGRADECIMIENTO

AL COLEGIO DE JURISPRUDENCIA DE LA UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO POR DARMER LAS HERRAMIENTAS PARA SER UN PROFESIONAL DE EXCELENCIA Y HONRADEZ.

A MIS QUERIDOS PROFESORES, QUE CON SU CONSEJO ME IMPULSARON A SER MEJOR CADA DÍA.

EN ESPECIAL, AGRADEZCO A ADRIANA ORELLANA UBIDIA POR NO SOLO HABERME GUIADO EN ESTE TRABAJO DE TITULACIÓN, SINO POR SER UNA GRAN MAESTRA Y SOBRE TODO POR SER UN EJEMPLO DE EXCELENCIA PROFESIONAL Y HUMANA.

A MI HERMANO SEBASTIÁN GUEVARA VILLAGRÁN POR NUNCA DEJARME CAER EN LAS PEORES TORMENTAS, Y POR ACONSEJARME DE CORAZÓN.

A MIS COMPAÑEROS DE FACULTAD, SIN LOS CUALES JAMÁS HUBIERA LLEGADO HASTA EL FINAL.

RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL ANTE LA DIVULGACIÓN INDEBIDA DE DATOS CREDITICIOS¹

RESPONSIBILITY OF NATIONAL FINANCIAL SYSTEM ENTITIES FOR THE IMPROPER DISCLOSURE OF CREDIT DATA

Mateo Sebastián Seminario Vélez²
mateo-semi@hotmail.com

Resumen

Con la publicación de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales en 2021 el debate en torno a la protección de los datos crediticios y la aplicación del sigilo bancario se vieron inmersas en un conflicto normativo entre la mencionada ley y el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF), cuya consecuencia se traduce en una posible duplicidad administrativa en el marco de un proceso administrativo sancionador ante la divulgación indebida de datos que reflejen la situación financiera de las personas. El trabajo de investigación concluye que la responsabilidad frente a la administración de las entidades de sistema financiero al divulgar este tipo de datos depende del COMF, y las disposiciones de la Junta de Regulación Monetaria y Financiera tras la delimitación de los bienes jurídicos protegidos por la regulación financiera y el *data privacy*, su aplicación material y los sujetos de regulación.

Palabras Clave

Datos crediticios, protección, régimen administrativo, entidades financieras, protección de datos.

Abstract

The approbation of the Organic Law for the Protection of Personal Data in 2021, the debate around the protection of credit data and the application of banking secrecy became immersed in a normative conflict between the last-mentioned law and the Organic Monetary and Financial Code. The consequence of this translates into a potential administrative duplication within the framework of an administrative sanctioning process due to the improper disclosure of data reflecting individuals' financial situations. The research work concludes that the responsibility for the financial system entities' administration in disclosing such data depends on the Organic Monetary and COMF and the provisions of the Monetary and Financial Regulation Board, following the delimitation of the legal rights protected by financial regulation and data privacy, its material application, and the regulated subject.

Keywords

Credit data, protection, administrative regime, financial entities, data protection.

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Adriana Orellana Ubidia.

² © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

SUMARIO

1.- INTRODUCCIÓN. - 2. ESTADO DE LA LITERATURA. - 3. MARCO TEÓRICO. - 3.1. USUARIO DEL SISTEMA FINANCIERO, DATOS CREDITICIOS Y SIGILO BANCARIO. - 3.2. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y DERECHO A LA INTIMIDAD. - 3.3. NON BIS IN ÍDEM. - 4. MARCO NORMATIVO. - 4.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. - 4.2. CÓDIGO ORGÁNICO MONETARIO Y FINANCIERO. - 4.3. NORMAS RELACIONADAS AL CÓDIGO ORGÁNICO MONETARIO Y FINANCIERO. - 4.4. LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y SU REGLAMENTO. - 5. DESARROLLO. - 5.1. BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS. - 5.3. REGIMEN ADMINISTRATIVO. - 5.4. COEXISTENCIA DEL SIGILO BANCARIO Y PROTECCIÓN DE DATOS. 6. RECOMENDACIONES. - 7. CONCLUSIONES. -

1. Introducción

Las instituciones públicas y privadas que participan en el sistema financiero (en adelante “entidades financieras”) tienen una función de suma importancia en la economía de una sociedad, sobre todo, en el desarrollo patrimonial y financiero de sus depositantes o clientes que confían en su gestión. Con base en esta confianza, la información que se entrega a las entidades ha sido catalogada por la legislación como reservada y personalísima.

A medida que las tecnologías financieras y los mecanismos de procesamiento de información han avanzado, también ha crecido la preocupación sobre la protección de la información personal de los usuarios del sistema financiero, especialmente en lo que respecta a los datos crediticios. Estos datos, que incluyen el comportamiento económico y la capacidad financiera de las personas, son fundamentales tanto para la evaluación crediticia como para la toma de decisiones en el ámbito comercial. Por esta razón, su divulgación indebida puede generar graves consecuencias, no solo para los individuos afectados, sino también para las entidades involucradas y el propio sistema financiero.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la responsabilidad de las entidades del sistema financiero nacional ante la divulgación indebida de datos crediticios,

un tema de creciente relevancia en el marco del ordenamiento jurídico actual. De este planteamiento, se desprenden varias aristas a considerar, entre ellas, las implicaciones de responsabilidad civil imputables a las entidades y la imposición de sanciones administrativas realizadas por los órganos de control competentes. Con esto dicho, el presente trabajo se limitará a analizar el segundo escenario de manera detallada, debido a que, en la actualidad, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha incorporado normativa que contempla la protección a los datos crediticios de manera especial, por lo que es necesario determinar si existe una duplicidad de sanciones por el mismo hecho o si ambas normas coexisten de manera armoniosa.

Para abordar esta problemática, es esencial delimitar dos marcos normativos fundamentales: el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF) y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (LOPDP). Ambos cuerpos normativos ofrecen protección a los datos crediticios, pero lo hacen desde perspectivas diferentes, lo que ha generado un espacio de posible superposición o conflicto normativo. Este trabajo busca esclarecer la naturaleza de estas normas, así como el régimen sancionatorio aplicable en caso de que las entidades financieras incurran en conductas que vulneren el derecho a la protección de datos de sus usuarios, esto con el fin de responder la pregunta central: ¿Qué tipo de responsabilidad administrativa tienen las entidades del sistema financiero al divulgar datos crediticios en el marco del surgimiento de la protección de datos personales bajo ley?.

El primer eje de análisis será la delimitación de los bienes jurídicos protegidos por cada norma, con el fin de clarificar la protección de los datos crediticios y su tratamiento adecuado. La coexistencia de dos marcos legales distintos, el COMF y la LOPDP, plantea la necesidad de analizar los alcances y objetivos de cada uno para comprender su relación y diferenciación en la defensa de los derechos de los usuarios del sistema financiero y de los titulares de datos personales. Mientras que el COMF se enfoca en la protección de los derechos de los usuarios de servicios financieros, la LOPDP enfatiza la salvaguardia de los derechos fundamentales y la privacidad de las personas en relación con sus datos personales. Esta dualidad normativa exige una evaluación precisa del ámbito de aplicación de ambas leyes para evitar solapamientos y asegurar la protección eficaz de los distintos bienes jurídicos involucrados en caso de una divulgación indebida de información por parte de las entidades financieras.

El segundo eje de análisis de este trabajo será la coexistencia de los regímenes administrativos de protección ofrecidos por el COMF y la LOPDP, y las posibles tensiones que pueden surgir entre ellos. La existencia de dos normativas que regulan la protección de los datos crediticios plantea preguntas sobre cuál debe prevalecer en caso de conflictos y cómo se deben coordinar los órganos encargados de la supervisión y control de las entidades financieras. Por un lado, el COMF otorga a la Superintendencia de Bancos (SB) y a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) la competencia para sancionar las violaciones al sigilo bancario. Por otro lado, la LOPDP ha establecido la Superintendencia de Protección de Datos (SPD) como la entidad encargada de monitorear y sancionar el tratamiento indebido de datos personales, incluidos los datos crediticios.

Este doble régimen normativo ha generado incertidumbre en cuanto a la aplicación de las sanciones, ya que ambas superintendencias tienen facultades para sancionar la divulgación indebida de datos crediticios. A pesar de que el artículo 28 de la LOPDP aclara que los datos crediticios se sujetarán a la normativa especializada en la materia, queda por determinar cómo se resolverán los conflictos que puedan surgir entre las distintas competencias de las superintendencias y si existe un riesgo real de duplicidad en la sanción. Este trabajo analizará las implicaciones de esta coexistencia normativa y propondrá posibles soluciones para evitar que las entidades financieras enfrenten sanciones contradictorias o que se vea afectada la seguridad jurídica de los usuarios.

2. Estado de la Literatura

En el presente apartado, se repasará el estado de la literatura referente a la determinación de responsabilidad civil y administrativa ante la divulgación indebida de datos crediticios. En este sentido, se precisarán los puntos analizados actualmente por la doctrina que dan fe de lo expresado en este trabajo de investigación.

En primer lugar, Giacomo Molle en su libro *“I contratti bancari”* estableció que, desde los antiguos estados pontificios e italianos, el secreto ha sido una figura intrínseca de la actividad bancaria debido a que la costumbre lo ha configurado como de “uso tradicional y universalmente observado (...)”³. En este sentido, el autor agrega que las antiguas entidades

³ Giacomo Molle, *I Contratti Bancari* (Milán: Giuffrè Editore, 1966), p. 65.

financieras ya concebían a nivel estatutario el respeto de la reserva, en el cual, se obligaban a sí mismos a no divulgar la información de sus depositantes⁴. En concordancia con esta premisa, Barreras Yáñez señala que esta costumbre tiene su razón de ser en la relación de confianza entre la entidad y el cliente, y que, a pesar de lo expresado en el derecho positivo o en el contrato, se debe tener presente la buena fe⁵.

Con base en lo anteriormente establecido, Alejandro Vergara Blanco propuso que existe una discusión frente a los asuntos reservados y secretos, lo cual, ha invocado el inicio de una investigación exhaustiva frente a las prohibiciones de informar y a las restricciones de acceso al conocimiento público de determinadas actividades⁶. Bajo esta lupa, el autor se plantea preguntas importantes que giran en torno a la obligación de las entidades bancarias de guardar reserva frente a las gestiones de los usuarios y hasta qué punto es preciso conservar esta reserva⁷. Tras esto, surgieron varias teorías que tratan de explicar el fundamento de la reserva en la ejecución de las actividades financiera.

Con esto dicho, Raúl Cervini hizo un análisis exhaustivo frente a las diferentes teorías que existen frente al fundamento del secreto bancario, las cuales, en su visión, se enmarcan en cinco tesis significativas: (i) Declaraciones internacionales de principios de las asociaciones bancarias nacionales e internacionales; (ii) Fuente convencional; (iii) Protección a la actividad bancaria; (iv) Secreto profesional; y, por último, (v) Derecho a la intimidad. No cabe duda que estas cinco tesis se correlacionan y complementan unas a otras como fundamento del secreto bancario, sin embargo, es claro que todas ellas encuentran su fuente original en el derecho a la intimidad, por ser este el punto de partida de cualquier discusión que promueva la reserva de información en forma general. Con este análisis planteado, el autor se decanta por la última teoría, indicando que es de especial cuidado la protección de la intimidad como un concepto ligado directamente a la persona titular del mismo⁸. El derecho a la intimidad representa una ardua tarea de teorización debido a que “se

⁴ Ibid.

⁵ BARRERAS YAÑEZ, Alvaro: “Fundamento del secreto de la banca”, en *Revue D’organisation Économique et Bancaire*, Vol. V, 1950, Berna.

⁶ Alejandro Vergara Blanco, *El secreto bancario. Sobre su fundamento, legislación y jurisprudencia* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1990), p. 226.

⁷ Ibid.

⁸ Raúl Cervini, “El fundamento del secreto bancario”. *Instituto de Derecho Penal*, no. 1 (2016).

manifiesta en variadas formas, pero también es susceptible de muy heterogéneas modalidades ofensivas”⁹. Así, como se mencionó, la aplicación actual del secreto ha demostrado que el derecho a la intimidad también tiene su fundamento en diversas fuentes normativas y convencionales.

Por su parte, el profesor Milton Cairolí ha analizado que existen dos intereses jurídicos que el sigilo bancario protege. Por un lado, el privado, que hace prevalecer la intimidad de la persona, y que este es un derecho inherente a la personalidad humana; y otro, de carácter público, al cual la doctrina le ha dado menor importancia, pero que actualmente, se encuentra contemplado en la legislación uruguaya¹⁰. Al respecto, el razonamiento de Ricardo Olivera García en base a la experiencia uruguaya, pone en manifiesto a la defensa del sigilo bancario como un bien jurídico público, ya que, con la crisis financiera de 1982, el sistema bancario se vio afectado porque se comenzó a ver un aumento en la salida de depósitos, ya que los depositantes no estaban seguros de lo que podía pasar en el régimen cambiario. Es entonces cuando el Gobierno decide dar un paso tranquilizador al mercado e incentiva una reforma del sistema financiero¹¹. Bajo esta lógica, el autor considera que “se buscó proteger a las personas físicas y jurídicas, en la tutela de su patrimonio e intimidad personal, pero a su vez también se quiso fomentar una determinada imagen de los bancos uruguayos, sustentada en el valor de la discreción”¹².

Bajo esta consideración, Dino Traverso introduce que el secreto bancario no constituye un derecho independiente, ya que está integrado en el derecho a la intimidad. Sin embargo, en algunas situaciones, la obligación de mantener la confidencialidad de la información personal puede ceder ante las demandas del interés público o la protección de otros derechos.

⁹ Antonio García-Pablos de Molina, “El Derecho Penal como límite al ejercicio de las libertades y derechos fundamentales. Protección penal del honor y la intimidad”, en *Estudios Penales*, (Barcelona: Bosch, 1984), p. 388.

¹⁰ Milton Cairolí Martínez, *Curso de Derecho Penal Uruguayo* (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1989), p. 212.

¹¹ Ricardo Olivera García, *Bodas de Plata de la Ley de Intermediación Financiera* (Montevideo; Imprenta Mastergraf, 2008).

¹² *Ibid.*

En este sentido, hay intervenciones del sistema judicial y del Estado que, basadas en razones de mayor importancia, limitan y restringen este derecho¹³.

3. Marco Teórico

En este apartado, se introducirán los conceptos fundamentales, los cuales serán invocados y repasados a lo largo del presente trabajo de investigación. Entre estos se encuentran: (i) Definición de usuario financiero, datos crediticios y sigilo bancario; (ii) Protección de datos personales y derecho a la intimidad, y; (iii) El principio *non bis in ídem*.

3.1. Usuario del Sistema Financiero, Datos Crediticios y Sigilo Bancario

El mercado de servicios financieros es uno de los más regulados en múltiples legislaciones, y uno de los fundamentos de este alto engranaje normativo es la protección de los usuarios (llamados clientes, consumidores, socios) que, según la academia, se definen como los que adquieren o usan servicios proporcionados por un tercero autorizado, ya sea una persona física o una empresa, que les ofrece servicios relacionados con temas bancarios, bursátiles o comerciales. Al hablar de la protección del usuario financiero, se hace referencia a los derechos que tiene el usuario de servicios bancarios para exigir lo que la ley, decretos, actos administrativos, resoluciones o incluso la jurisprudencia reiterada establece en su favor¹⁴.

La protección integral del usuario del sistema financiero planta su justificación en la necesidad de implantar políticas específicas de protección y estas se han asentado en lo siguiente:

- a) La necesidad de evitar que la protección jurídica de los derechos del usuario sea teórica más que real, como consecuencia del coste o la complejidad de las reclamaciones;
- b) La necesidad de corregir imperfecciones habituales de la relación entre empresa y cliente (déficits de información o comprensión y posiciones de dominio de las empresas sobre los usuarios);

¹³ Dino Traverso Cuesta, “El acceso a la información bancaria para propósitos tributarios y su ponderación con el derecho al secreto bancario: análisis constitucional”. *IUS ET VERITAS*, no. 47 (2013), 318-31. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11949>.

¹⁴ *Ibid.*

c) La necesidad de compensar imperfecciones estructurales del mercado financiero (dominio del mercado, regulación y protección pública)¹⁵.

Bajo esta protección, también está amparada la información que proporcionan los usuarios del sistema financiero, ya que, estos componen un elemento clave en la relación comercial que existe entre estos y las entidades, esto nos introduce directamente en el concepto de datos crediticios.

En concordancia con lo anterior, los datos crediticios tienen múltiples interpretaciones dependiendo de la legislación y los modelos de la industria financiera de un determinado lugar. Sin embargo, hay que referirse a los modelos tradicionales de crédito para definir la data relevante para estudiar las consecuencias de su divulgación indebida. El modelo tradicional de datos crediticios, también llamados “de referencia”, son los que se reportan constantemente a los burós de crédito, que son las compañías encargadas de evaluar y calificar el mérito para acceder a servicios financieros¹⁶. Entre esta tipología se encuentran: tipos de cuenta, valor de captaciones, fechas de apertura y cierre de cuenta, límites de crédito e historial de crédito¹⁷. En este sentido, la Ley 1266 de 2008 de la República de Colombia se alinea con la definición estableciendo que “se entenderá por información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, aquella referida al nacimiento, ejecución y extinción de obligaciones dinerarias”¹⁸.

El término sigilo bancario, conocido por la doctrina latinoamericana como reserva o secreto bancario, se usa en Ecuador para representar la disposición del artículo 352 del COMF, que establece lo siguiente:

Los datos de carácter personal de los usuarios del sistema financiero nacional que reposan en las entidades de dicho sistema y su acceso están protegidos, y solo podrán ser entregados a su titular o a quien éste autorice o por disposición de este Código¹⁹.

¹⁵ Adrián Zelaia Ulibarri, “Política de defensa del usuario de servicios financieros. Bases conceptuales”. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, no. 45 (2011), 121-32, <https://doi.org/10.18543/baidc-45-2011pp121-132>.

¹⁶ Lorena Rodríguez, “All data is not credit data: Closing the gap between the fair housing act and algorithmic decisionmaking in the lending industry.” *Columbia Law Review* 120, no. 7 (2020): 1843–84. <https://www.jstor.org/stable/26958733>.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Ley 1266 de 2008 de la República de Colombia

¹⁹ Código Orgánico Monetario y Financiero, R.O. Segundo Suplemento 332 de 12 de septiembre de 2014, reformado por última vez R.O. Suplemento 610, Art. 352.

Esto se relaciona con la definición que le da Albanel McAll, el cuál describe al secreto como: “un derecho para el cliente que engendra para el banquero una obligación negativa, una obligación de no hacer alguna cosa, una prohibición de comunicar, de revelar hechos conocidos por las relaciones de negocios con su cliente”²⁰.

Más adelante, el artículo 353 del COMF delimita que el sigilo bancario protege a “[l]os depósitos y demás captaciones de cualquier naturaleza que reciban las entidades del sistema financiero nacional (...)”²¹. Estos son datos sustanciales que integran el comportamiento económico de personas naturales y son utilizados para analizar su capacidad financiera, por lo que, en concordancia con la definición detallada anteriormente, estos son, en efecto, datos crediticios.

3.2. Protección de Datos Personales y Derecho a la Intimidad

La protección de datos personales es una rama de derecho que garantiza la protección jurídica para las personas en lo que respecta al manejo de sus datos personales, o en otras palabras, el respeto debido a los ciudadanos frente a la posibilidad de ser utilizados por terceros sin su autorización, con sus datos personales susceptibles de ser tratados para la creación de información que, identificada con dicha persona, afecta su entorno personal, social y profesional, y por tanto su derecho a la privacidad, incidiendo directamente en un derecho fundamental de alto contenido²².

La Constitución de la República del Ecuador considera a la intimidad como un derecho de libertad, lo que incluye la protección de los datos personales y financieros de los ciudadanos, garantizando que no sean divulgados sin el consentimiento del titular, salvo en las excepciones permitidas por la ley²³.

²⁰ Eduardo Albanel McColl, "Secreto Bancario", en La Justicia Uruguaya T. 51, p. 141.

²¹ Art. 353, COMF, 2014.

²² Lucrecio Rebollo Delgado y María Mercedes Serrano Pérez, Introducción a la protección de datos (Madrid: Dykinson, 2008).

²³ Constitución de la República del Ecuador (CRE), R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Suplemento 181 de 15 de febrero de 2018. Artículo 66.20: “Se reconoce y garantizará a las personas: 20. El derecho a la intimidad personal y familiar”.

Con la consideración teórica anterior, se reconoce que existe una distancia sustancial de cobertura material que tiene el derecho bancario frente a la protección de datos personales, lo cual, ha resultado en el nacimiento de una discusión doctrinaria referente a la aplicación del sigilo bancario y la no divulgación de datos crediticios bajo el amparo de dos normas, las cuales poseen la facultad de iniciar procesos administrativos sancionadores que, en un posible escenario podrían tomar decisiones que transgredan a la seguridad jurídica de las personas. Con este contexto, es preciso introducirnos al principio *non bis in idem*:

3.3. Non bis in idem

Non bis in idem, traducido al castellano como “no dos veces por lo mismo”²⁴, es un principio reconocido en el ordenamiento jurídico a nivel constitucional que impide a las autoridades judiciales y administrativas de juzgar o resolver un conflicto o conducta basándose en la misma causa y materia. Esto fundamentado en la protección de la seguridad individual y social (que es el propósito de la cosa juzgada) y resguardar los derechos de las personas frente al ejercicio de la facultad sancionadora del Estado, la cual, se encuentra limitada por el hecho de que la autoridad ya ha emitido una decisión sobre un asunto específico²⁵.

El jurista Juan Larrea Holguín establece que, es fundamental que la justicia humana cierre definitivamente los conflictos, incluso si existe el riesgo de cometer errores o injusticias. A veces, es preferible asumir un mayor margen de error, antes que generar una situación de constante inestabilidad. Si los derechos pudieran debatirse sin límites, nunca habría seguridad sobre su legitimidad. Es necesario renunciar a una discusión interminable para garantizar la certeza legal sobre los derechos de cada persona²⁶.

Es preciso resaltar que, este principio y la figura de la cosa juzgada están estrechamente relacionadas, aunque se diferencian entre sí. El principio de *non bis in idem* procura que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos y materia, según lo dispuesto por la

²⁴ Guerra Padilla, Luis Fernando. La aplicación del principio de non bis in idem en los actos de competencia desleal con énfasis particular en el sector de las telecomunicaciones. Quito, 2018, 67 p. Tesis (Maestría en Derecho de la Empresa). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho.

²⁵ Ibid.

²⁶ Juan Larrea Holguín, *Derecho Civil del Ecuador*, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1978), Tomo 1, p. 77.

Constitución. En cambio, la cosa juzgada es una cualidad que el ordenamiento jurídico otorga a una sentencia cuando esta cumple con los requisitos de firmeza, haciéndola inapelable (cosa juzgada formal) e inmutable (cosa juzgada material)²⁷.

4. Marco Normativo

Esta sección se encargará de invocar a las normas relevantes que regulan: (i) Las entidades del sistema financiero nacional; (ii) Al derecho a la intimidad; (iii) El régimen de protección de datos personales.

4.1. Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador contempla el derecho a la protección de datos de carácter personal, así como la intimidad personal y familiar como derechos de libertad en su artículo 66 numeral 19 y 20, el cuál reza:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...)

19. El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.

20. El derecho a la intimidad personal y familiar²⁸.

Estos derechos son la base en la que se cimentan las disposiciones sobre el sigilo bancario en normas de menor jerarquía como el COMF, y, sobre todo, la recientemente aprobada LPDP. La jurisprudencia constitucional ecuatoriana ha invocado estos derechos en sus decisiones frente a la divulgación de datos económicos (en los que se enmarcan los datos crediticios). Por ejemplo, la Sentencia 002-11-SIN-CC de la Corte Constitucional resolvió sobre la inconstitucionalidad del artículo 19 de Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos publicada en el Registro Oficial No. 162 del 31 de marzo de 2010, la argumentación de la Corte resalto qué:

²⁷ Alfredo Pérez Guerrero, *Fundamentos del Derecho Civil Ecuatoriano*, (Quito: Universidad Central, 1973), 83-84.

²⁸ Art. 66.20, CRE, 2008.

El derecho a la intimidad, protege jurídicamente un ámbito de autonomía constituido por los sentimientos, hábitos y costumbres, las relaciones filiales familiares, *la situación económica*, las creencias religiosas, la salud mental y física²⁹. [énfasis me corresponde]

Sumado a esto, también es preciso referirse a que, la carta magna contempla el principio *non bis in idem* de la siguiente manera:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto³⁰.

Cabe recalcar que, estas disposiciones son esenciales para el análisis de la responsabilidad administrativa imputable a las entidades financieras que divulgan indebidamente datos crediticios, sobre todo para determinar la norma aplicable en un posible proceso administrativo sancionador.

4.2. Código Orgánico Monetario y Financiero

En el contexto normativo ecuatoriano, las entidades financieras están reguladas por el COMF, esto está descrito en el artículo 1 y 6 del mismo, los cuales establecen que este tiene por objeto “regular los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros del Ecuador”³¹. En este sentido, los integrantes de los sistemas monetario y financiero nacional son los “responsables de la formulación de las políticas, regulación, implementación, supervisión, control y seguridad financiera y las entidades públicas, privadas y populares y solidarias que ejercen actividades monetarias y financieras (...)”³².

Para adentrarnos en la temática central del trabajo de investigación, el COMF define al sigilo y reserva bancaria como una forma de protección de la información de los usuarios del sistema financiero nacional, los cuales, la han depositado en las bases de datos o sistemas informáticos de las entidades, ya sea, bancos o cooperativas de ahorro y crédito. En este sentido, la mencionada protección dispone que solo los titulares o terceros autorizados de

²⁹ Sentencia 002-11-SIN-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 21 de junio de 2011, p. 30.

³⁰ Art. 76, CRE, 2008.

³¹ Art. 1, COMF, 2014.

³² Art. 6, COMF, 2014.

manera formal (mediante un contrato de mandato solemnizado) pueden acceder o solicitar la entrega de información, o, en su defecto, por disposición expresa del COMF en determinados casos³³.

El código *ibidem* en artículos anteriores describe que la violación del sigilo bancario se encuentra listado dentro de las prohibiciones a entidades del sistema financiero nacional, esto descrito en el artículo 255 literal 13, el cual reza que: “Se prohíbe a las entidades del sistema financiero nacional: (...) 13. Violar el sigilo o la reserva;”³⁴. Mas adelante, el COMF en el artículo 262 cataloga a la violación al sigilo bancario como una infracción grave³⁵, y las entidades que incurran en esta conducta debe someterse procedimiento administrativo sancionador ante el Banco Central del Ecuador, la Superintendencia de Bancos o Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en el ámbito de sus competencias³⁶. Bajo este contexto, la sanción prevista para la violación del sigilo o reserva son:

Art. 264.- Sanciones administrativas. Se establecen las siguientes sanciones:

2. Por infracciones graves, multas de hasta 0,005% de los activos de la entidad infractora y/o la suspensión de los administradores hasta por noventa (90) días y/o amonestación; y,

En ningún caso una sanción pecuniaria para una entidad financiera infractora pública, privada o popular y solidaria perteneciente al segmento 1 podrá ser inferior a treinta salarios básicos unificados³⁷.

Sin embargo, el COMF faculta a las entidades del sistema financiero nacional a levantar el sigilo bancario bajo ciertos escenarios contemplados en el artículo 354, entre estos están:

1. Los antecedentes relativos a *operaciones efectuadas por quienes sean parte o sean investigados en causas que se encuentren bajo el conocimiento de un juez o de la Fiscalía General del Estado*;
2. Los datos del *titular de cuentas corrientes cerradas por giro de cheques sin provisión de fondos*, requeridos por el tenedor legítimo de los cheques;
3. Cualquier *información requerida por los organismos de control y el Servicio de Rentas Internas*, en el ámbito de su competencia;

³³ Art. 352, COMF, 2014.

³⁴ Art. 255, COMF, 2014.

³⁵ Art. 262, COMF, 2014.

³⁶ Art. 263.1, COMF, 2014.

³⁷ Artículo 264, COMF, 2014.

4. La información que requiera la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, la cual deberá ser canalizada a través del organismo de control;
5. La información que deben entregar los organismos de control para dar a conocer al público la *situación patrimonial y financiera de las entidades financieras*;
6. Los informes requeridos a los organismos de control, en el ámbito de su competencia, por *gobiernos o por autoridades competentes de los países con los que el Ecuador mantenga convenios recíprocos y legítimamente celebrados para combatir la delincuencia, en los términos de dichos convenios*;
7. Las informaciones financieras que constituyan *intercambio con autoridades de control bancario, financiero y tributario de otros países*, siempre que existan convenios recíprocos, vigentes y legítimamente celebrados; y,
8. Los demás que establezca la ley³⁸. [énfasis añadido]

4.3. Normas relacionadas al Código Orgánico Monetario y Financiero

4.1.3. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y Afines

Las entidades financieras catastradas bajo la supervisión de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, por su naturaleza, se remiten a lo dispuesto en el Código Orgánico Monetario y Financiero, esto está dispuesto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria:

Art. 95.- Sigilo y Reserva. El sigilo y la reserva de los depósitos y las captaciones de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, se regirá por las disposiciones del Código Orgánico Monetario y Financiero³⁹.

Bajo esta lógica, la Resolución SEPS-IGT-IGS-IGJ-INSESF-INGINT-0690 de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria expidió la Norma de Control para la Aplicación de Sanciones en el Sector Financiero Popular y Solidario el cual contempla en su artículo 8 que, entre las conductas catalogadas como graves, se encuentra la violación al sigilo o reserva de información⁴⁰. La misma norma, sanciona con el pago de una multa equivalente al 0,0025% de los activos a las entidades financieras infractoras y, de existir circunstancias agravantes, la sanción será de hasta el 0,005% y en el caso de atenuantes hasta el 0,001 %.

³⁸ Artículo 354, COMF, 2014.

³⁹ Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, R.O. 444 de 10 de mayo de 2011, reformado por última vez R.O. Suplemento 525 de 25 de marzo de 2024, Art. 95.

⁴⁰ SEPS-IGT-IGS-IGJ-INSESF-INGINT-0690, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria [Norma de control para la aplicación de sanciones en el sector financiero popular y solidario], R.O. Primer Suplemento 619 de 17 de enero de 2022.

4.4. Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Reglamento

La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (en adelante “LOPDP”) publicada en el Registro Oficial Suplemento 459 el 26 de mayo de 2021, es la encargada de:

“(…) garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, que incluye el acceso y decisión sobre información y datos de este carácter (…) regula, prevé y desarrolla principios, obligaciones y mecanismo de tutela”⁴¹.

En este contexto, la LOPDP considera a ciertas categorías de datos como sensibles, los cuales el artículo 4 define como los datos relativos a: “etnia, identidad de género, identidad cultural, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición migratoria, orientación sexual, salud, datos biométricos, datos genéticos y aquellos cuyo tratamiento indebido pueda dar origen a discriminación”⁴². En adición a lo anterior, el mismo artículo define a los datos crediticios como los que: “integran el comportamiento económico de personas naturales, para analizar su capacidad financiera”⁴³.

A pesar de que *a priori* no existe una relación directa entre los datos sensibles y los datos crediticios, es preciso referirnos al artículo 28 de la norma ibidem, el cual, en el contexto de protección de datos sensibles regula la protección de datos crediticios y demarca su ámbito de protección en lo siguiente:

Salvo prueba en contrario será legítimo y lícito el tratamiento de datos destinados a informar sobre la solvencia patrimonial o crediticia, incluyendo aquellos relativos al cumplimiento o incumplimiento de obligaciones de carácter comercial o crediticia que permitan evaluar la concertación de negocios en general (...) Tales datos pueden ser utilizados solamente para esa finalidad de análisis y no serán comunicados o difundidos, ni podrán tener cualquier finalidad secundaria.

La protección de datos personales crediticios se sujetará a lo previsto en la presente ley, en la legislación especializada sobre la materia y demás normativa dictada por la autoridad de protección de datos personales.

⁴¹ Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, Registro Oficial Suplemento 459 el 26 de mayo de 2021, reformado por última vez, Art. 1.

⁴² Artículo 4, LOPDP, 2021.

⁴³ Artículo 4, LOPDP, 2021.

Sin perjuicio de lo anterior, *en ningún caso podrán comunicarse los datos crediticios relativos a obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial* una vez transcurridos cinco años desde que la obligación a la que se refieran se haya hecho exigible⁴⁴. [énfasis añadido]

5. Desarrollo

El presente apartado buscará responder a la pregunta: ¿Qué tipo de responsabilidad administrativa tienen las entidades del sistema financiero al vulnerar el sigilo bancario en el marco del surgimiento de la protección de datos personales bajo ley? Para esto, se tratarán los siguientes ejes claves: (i) Repaso de los bienes jurídicos protegidos por la normativa; (ii) Régimen administrativo de protección a datos crediticios y; (iii) Coexistencia entre la figura del sigilo bancario y la protección de datos sensibles;

5.1. Bienes jurídicos protegidos

En este punto, cabe hacerse la pregunta: ¿Por qué la protección datos crediticios se encuentran previstos en dos cuerpos normativos de diferente naturaleza? Pues, ante la coexistencia de dos normas que contemplan la protección de datos crediticios, se hace imperativo analizar el ámbito de aplicación que ambas abarcan en pro de precisar los bienes jurídicos que procuran. El COMF y la LOPDP, de hecho, protegen dos bienes jurídicos distintos, por lo que no podrían ser aplicados de la misma forma en el caso de suscitarse una divulgación negligente por parte de una entidad del sistema financiero.

En materia de regulación bancaria y financiera, el artículo 3 numeral 6 del COMF establece como objetivo esencial “proteger los derechos de los usuarios de los servicios financieros, de valores y seguros”⁴⁵. Esta disposición se basa en los principios de prevalencia del ser humano sobre el capital y a la protección de los derechos ciudadanos establecido en el artículo 4 del COMF⁴⁶. En adición a esto, el COMF aplica el principio *pro homine* en los casos de duda respecto al alcance y aplicación de sus disposiciones, así como de su normativa conexas⁴⁷. Con estas consideraciones, se puede inferir que el COMF y el derecho bancario en general establece a los derechos del usuario del sistema financiero (como persona natural o

⁴⁴ Artículo 28, LOPDP, 2021.

⁴⁵ Artículo 3, COMF, 2014.

⁴⁶ Artículo 4, COMF, 2014.

⁴⁷ Artículo 152.2, COMF, 2014.

jurídica) como el principal bien jurídico protegido, lo que, implica que sus disposiciones se orientan a conseguir su protección integral de manera especializada.

Sin embargo, existen críticas al momento de diferenciar al usuario del sistema financiero de un consumidor común, debido a que ciertos autores como Mosset Iturraspe establecen que las entidades financieras prestan un servicio que otorga un bien pecuniario de consumo, hecho que sus clientes sacan provecho, por lo que, el contrato bancario está abarcado en el universo negocial oneroso que se realiza por una serie de actos entre vivos, que, como consecuencia, incluye a estas personas en la normativa de defensa al consumidor común⁴⁸. En contraposición, Moeremans plantea que no todos los clientes de las entidades financieras son sujetos de protección de la legislación de defensa al consumidor común, debido a que, existen operaciones que no necesariamente implican consumo como los depósitos e inversiones, en donde el destinatario final no es el consumidor, sino la entidad financiera. También, enfatiza que existen operaciones neutras en el que ni el banco, ni el consumidor perciben beneficios, sino terceras personas⁴⁹.

En el caso ecuatoriano, el COMF es enfático en agrupar a todas las categorías de servicios bancarios en un solo concepto para así distinguir a los usuarios del sistema financiero del resto de consumidores de contratos comerciales, esto es, la intermediación financiera. Sergio Rodríguez Azuero define a esta institución como una actividad en donde ciertos organismos se encargan de captar capital para después distribuirlos a los sectores productivos. Agrega que, en la actualidad, estas entidades no se limitan a administrar el crédito, sino que también participan en el mercado de divisas, de valores, de derivados, seguros, entre otros⁵⁰. Esto empata a la perfección con lo que dispone el artículo 143 del COMF, el cual establece que:

Para efectos de este Código son las operaciones y servicios que están vinculados con flujos o riesgos financieros; y que, se realiza de forma habitual, por las entidades que conforman el sistema financiero, de valores y de seguros (...) utilizando, a cualquier título, recursos de terceros para operaciones de crédito; inversión en valores de renta fija o renta variable; servicios de

⁴⁸ Mosset Iturraspe, Jorge Falcón, Enrique Piedecabras y Miguel, “El cliente de una entidad financiera -de un banco- es un consumidor tutelado por la ley 24.240”, *Jurisprudencia Argentina II* (1999).

⁴⁹ Daniel Moeremans, “Contratación bancaria y ley de defensa de los consumidores (ley 24.240)”, *Jurídica Argentina* (1997).

⁵⁰ Sergio Rodríguez Azuero, *Contratos Bancario: su significación en América Latina*. (Bogotá: Legis, 2013), pág. 128.

seguros; servicios o instrumentos de manejo y protección de riesgo; servicios de compra venta, intermediación o suscripción de valores (...)⁵¹.

En este sentido, se puede concluir que los usuarios que accedan a los servicios de intermediación financiera previstos en el artículo citado están protegidos bajo la regulación que ampara el COMF, así como las decisiones que tome la Junta de Regulación Monetaria y Financiero (JRMF) en relación con sus derechos.

Por su parte, la LOPDP, la cual tipificó por primera vez las normas *data privacy* en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, establece como principal ámbito de aplicación material al “tratamiento de datos personales contenidos en cualquier tipo de soporte, automatizados o no, así como a toda modalidad de uso posterior”⁵². El tipo de dato que protege esta norma son todos los que “identifica o hace identificable a una persona natural, directa o indirectamente”⁵³. Esto nos plantea la siguiente cuestión: ¿La LOPDP protege al tratamiento del dato en su integridad o a la persona titular? Actualmente, la academia especializada en la materia ha detectado que podría existir una discusión respecto a esto. Por ejemplo, el doctrinario Ramón Oró propone que la expresión "protección de datos personales" puede generar cierta confusión respecto al verdadero alcance del derecho, e incluso llevar a malinterpretaciones sobre su aplicación. El propósito central no es proteger los datos en sí, sino salvaguardar las libertades y derechos fundamentales de las personas, especialmente su derecho a la intimidad. Es decir, lo que realmente se busca proteger son las personas, ya que, al manejar su información, se corre el riesgo de afectar sus derechos individuales. En este sentido, aunque pueda parecer contradictorio, la protección de datos está destinada a proteger a los individuos, no a los datos⁵⁴.

La afirmación anterior, corresponde con la interpretación de normas originarias de la rama de protección de datos como el Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento 2016/679) de la Unión Europea (en adelante RGPD), el cuál fue la piedra angular e inspiración para la construcción normativa de la LOPDP. Este reglamento garantiza a los ciudadanos y residentes de la UE derechos sobre la propiedad de sus propios datos y

⁵¹ Artículo 143, COMF, 2014.

⁵² Art. 1, LOPDP, 2021.

⁵³ Art. 4, LOPDP, 2021.

⁵⁴ Ramon Oró Badia, La protección de datos (Barcelona: Editorial UOC, 2015).

requiere su permiso (opt-in) para su uso comercial u otros fines, con multas sustanciales por uso intencionado o no intencionado, divulgación, o incluso robo/hackeo por parte de terceros⁵⁵.

La sentencia 2064-14-EP/21 de la Corte Constitucional en el análisis de una acción extraordinaria de protección por la revocación en segunda instancia de una sentencia favorable a un recurso de *habeas data*, en donde la parte accionante solicitó que se explique el modo en el que se obtuvo una foto íntima de su persona, la Corte realizó el siguiente análisis:

En la academia se ha generado un debate inconcluso frente a si el mero acceso al dato personal, constituye o no una operación sobre el dato con connotaciones legales. Con lo cual, es imperativo que el análisis en cuanto al acceso, se efectúe atendiendo a las circunstancias particulares del caso y considerando las implicaciones o connotaciones legales del mismo, esto último también es aplicable al resto de formas de tratamiento de datos. Así, a continuación solo se analizará si se ha dado un tratamiento de datos no autorizado [...] está claro que el acceso, en este caso, se circunscribe a un tratamiento de datos efectuado por una persona natural exclusivamente en la esfera doméstica. Por lo mismo, no es viable sostener que esta operación haya podido rebasar esta esfera dado que no es evidente que, ex ante, la demandada haya tenido una finalidad específica para acceder a esas fotografías⁵⁶.

Con estas consideraciones, en base al análisis extraído de la sentencia, la cual fue emitida antes de la publicación de la LOPDP, pero se basa en los fallos del Tribunal Europeo que toma en consideración a lo que RGDP ordena, se puede afirmar que la protección de datos personales analiza la manera en la que se dio el tratamiento de los datos para determinar si se vulneró el derecho a la intimidad del titular, el cuál es el bien jurídico sustancial.

En base a todo lo señalado, se puntualiza que los bienes jurídicos protegidos por ambas normas son *pro homine*, o que protege a la persona. Sin embargo, la diferenciación en la calidad en la que las personas son concebidas por cada norma es la que genera efectos al momento de enfrentar un proceso sancionatorio, además de los sujetos de aplicación que estas establecen. Por ejemplo, una compañía dedicada a la construcción que recopile y almacene datos de sus clientes en una base informática, al no estar regulada por el COMF, en caso de tratamiento negligente o revelación esta sería procesada como un responsable de tratamiento de datos personales y no como una entidad del sistema financiero. También, el

⁵⁵ Sanjay Sharma, *Data privacy and GDPR handbook* (Hoboken: John Wiley & Sons, 2020).

⁵⁶ Sentencia 2064-14-EP/21, Corte Constitucional del Ecuador, 27 de enero de 2021, párrs. 165 y 175.

titular no podría iniciar un proceso en la Superintendencia de Bancos o la SEPS ya que este no sería concebido como un usuario del sistema financiero en estas circunstancias, sino como un titular de datos. Otro escenario sería el de una Cooperativa de Ahorro y Crédito que revele el monto de una inversión realizada por un cliente, en donde los efectos del COMF serían aplicables al encontrarnos frente un usuario financiero y una entidad regulada por la SEPS.

5.2. Régimen administrativo y la protección a datos crediticios

Como ya se ha resaltado anteriormente, la protección a los datos crediticios tiene una importancia vital para el entorno patrimonial de los usuarios del sistema financiero, pero también lo es para sociedad en general. Dicho esto, las normas de derecho público han sido las encargadas de regular, en su mayoría, a las conductas que transgredan a este tipo de datos, y que, sea una prioridad estatal el prevenir a las entidades del sistema financiero de transparentar información relacionada directamente con la situación patrimonial de sus clientes. Es por esto por lo que, tanto el COMF junto a las disposiciones de la JRMF como la LOPDP y su reglamento han establecido un régimen administrativo sancionador.

Las entidades del sistema financiero son monitoreadas por dos entidades, la Superintendencia de Bancos (SB) y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). Además, las mismas deben acatar las disposiciones normativas que emita la Junta de Regulación Monetaria y Financiera. La figura que protegen ambas instituciones relacionadas a los datos crediticios se encuentra detallada en la regulación del sigilo bancario del COMF.

El régimen de protección de datos, por su parte, tras la emisión del Reglamento a la Ley de Protección de Datos Personales, será monitoreada por la recientemente instituida Superintendencia de Protección de Datos (SPD). Sin embargo, al momento de realizado este trabajo de investigación, la SPD solo ha emitido pocos actos administrativos respecto a la aprobación de su estatuto, el nombramiento de su apoderado especial, y consultas de norma que no tratan la temática abordada en el presente trabajo. Por lo que, aún no existen actos administrativos o resoluciones normativas de aplicación de la LOPDP a entidades del sistema financiero ni a datos crediticios expedidas por este órgano.

Al existir dos órganos facultados a sancionar la divulgación indebida de datos crediticios, cabe hacerse la pregunta: ¿Cómo abarcar la posible duplicidad que existe entre los órganos de control financiero y el de privacidad de datos para sancionar a la divulgación indebida de datos crediticios?

Desde la aprobación de la LOPDP, la protección de datos crediticios quedó en una línea de inseguridad jurídica debido a que las entidades de control no se han pronunciado sobre su competencia para sancionar la divulgación indebida de manera específica. Sin embargo, es preciso analizar la ley en su integridad, y los actos normativos ya emitidos por las entidades de control para poder trazar un camino hacia la regulación específica. Bajo este contexto, el artículo 28 de la LOPDP citado en el marco normativo nos puntualiza dos elementos importantes a considerar.

El primer elemento, es la legitimación que da esta norma para que los datos crediticios sean tratados con el fin de informar sobre la capacidad de pago o solvencia de una persona para realizar un negocio jurídico que incluyan obligaciones de carácter comercial o crediticio, y se enfatiza que el tratamiento solo será exclusivo para este fin, lo cual da cabida a que su publicación o cualquier uso secundario por parte de una entidad sea sancionado bajo el espectro sancionatorio de la LOPDP⁵⁷. El mismo artículo detalla que, las fuentes de acceso público o los acreedores de una obligación comercial o crediticia son las únicas legitimadas a entregar esta información para ser tratada. Dado que, por lo general, las entidades financieras son las que entregan esta información a instituciones independientes como los burós de crédito, estas serían fuentes, ya que, con la entrega de información, las personas o entidades receptoras se vuelven los responsables de acatar lo dispuesto en la LOPDP⁵⁸. Esto, sin embargo, no exime a las entidades del sistema financiero de aplicar lo dispuesto en el artículo 28 sobre realizar un tratamiento diligente de los datos crediticios mientras estos reposen en sus bases informáticas y que, transcurridos cinco años desde la exigibilidad de las obligaciones, estos no sean comunicados en ningún caso⁵⁹.

⁵⁷ Art. 28, LOPDP, 2021.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

Estas disposiciones fueron ratificadas por la Superintendencia de Bancos, quien es el órgano rector de los burós de crédito, ya que, en el año 2021 mediante resolución número SB-2021-2295 se realizó una reforma al artículo 8 de la Norma para Prestación de Servicio de Referencias Crediticias y se dispuso que:

Artículo 8.- Información necesaria para brindar el servicio de referencias crediticias (...) la *única información que se podrá recibir y administrar para brindar el servicio de referencias crediticias, será aquella relacionada con obligaciones y antecedentes y comportamientos financieros, comerciales, contractuales, de seguros privados, de seguridad social, de impuestos, pensiones alimenticias o información de carácter público*, así como información sociodemográfica, de una persona natural o jurídica, pública o privada (...) *que sirva para identificarla adecuadamente y determinar su riesgo crediticio* (...) sin que pueda transgredir las limitaciones y protecciones dispuestas en la Constitución de la República y la Ley, así como la *prohibición contenida en el artículo 11 de la presente normativa* (...) *La protección de datos personales crediticios se sujetará a lo previsto en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*, en la legislación especializada sobre la materia y demás normativa dictada por la Autoridad de Protección de Datos Personales⁶⁰.

Como se puede observar, el artículo citado fue adaptado con las disposiciones de artículo 28 de la LOPDP, y, hace referencia a ciertas prohibiciones tratadas más adelante en el artículo 11 del mismo cuerpo normativo, el cuál dispone que:

Las fuentes de información no podrán entregar a la Superintendencia de Bancos ni a los prestadores del servicio de referencias crediticias, la siguiente información:

1. Aquella que pueda considerarse de *carácter personal de conformidad con la Constitución de la República; el Código Orgánico Monetario y Financiero*; y, otras leyes conexas, como por ejemplo *características físicas, morales o emocionales* de una persona.
2. La información que, de conformidad con el Código Orgánico Monetario y Financiero, *se encuentre protegida por el sigilo bancario*; y,
3. La información del *patrimonio personal y familiar del titular de la información*, las cuales solo pueden ser entregadas por expresa orden judicial⁶¹.

En base a esta disposición, se denota que las entidades del sistema financiero son las fuentes legítimas que la LOPDP faculta a entregar datos crediticios a terceros para un fin estrictamente comercial o de referencia crediticia, pero que se mantiene intacta su sujeción a la prohibición de vulnerar el sigilo bancario definido y reglado en el COMF y monitoreado por entidades de control financiero.

⁶⁰ Resolución SB-2019-378, Superintendencia de Bancos [Refórmese la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos], Registro Oficial 474 de 24 de abril de 2019, Art. 8.

⁶¹ Artículo 11, Resolución SB-2019-378, 2019.

Sin embargo, hay que recordar que las entidades del sistema financiero también son responsables de datos diferentes a los crediticios o de referencia, por lo que, también están obligadas a implementar medidas eficientes para el tratamiento de datos personales en general. La normativa ecuatoriana no ha sido enfática en hacer esta puntualización, pero la Ley 1266 de 2008 de Colombia, la cual realiza disposiciones generales del hábeas data y la regulación sobre el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países; es enfática en aclarar que las disposiciones de la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Industria y Comercio (la cual regula la protección de datos en Colombia) no son excluyentes en cuanto al tratamiento general de datos. Incluso, el artículo 18 de la mencionada ley establece que:

La Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera podrán imponer a los operadores, fuentes o usuarios de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países previas explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable⁶².

Seguido del artículo señalado, el artículo 19A de la misma norma resalta que:

Los operadores, fuentes y usuarios de información financiera, crediticia, comercial y de servicios deben ser capaces de demostrar que han implementado medidas apropiadas, efectivas y verificables para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 1266 de 2008 y sus normas reglamentarias, en una manera que sea proporcional a lo siguiente: *1. La naturaleza jurídica del operador, fuente y usuario de información y, cuando sea del caso, su tamaño empresarial (...)* 2. *La naturaleza de los datos personales objeto del tratamiento.* 3. *El tipo de tratamiento.* 4. *Los riesgos potenciales que el referido tratamiento podrían causar sobre los derechos de los titulares. Quienes efectúen el tratamiento de los datos personales deberán suministrar evidencia sobre la implementación efectiva de las medidas útiles y pertinentes para cumplir la presente ley*⁶³.

En síntesis, la legislación colombiana nos da una visión del trabajo coordinado que debe existir entre las autoridades vigilantes de la regulación financiera y protección de datos para delimitar su accionar, además de que las entidades del sistema financiero de manera general deben implementar buenas prácticas en el tratamiento de datos personales de sus clientes más allá de la aplicación del sigilo bancario.

⁶² Artículo 18, Ley 1266 de 2008.

⁶³ Artículo 19A, Ley 1266 de 2008.

El segundo elemento que el artículo 28 de la LOPDP describe es que la protección de datos personales crediticios se sujetará a lo previsto en la misma ley, en la legislación especializada sobre la materia y demás normativa dictada por la Superintendencia de Protección de Datos.

En este aspecto, es necesario precisar que norma es aplicable ante la divulgación indebida de ciertos datos. El artículo 4 de la LOPDP establece que, para los efectos de aplicación de la norma, los datos personales crediticios son los que: “integran el comportamiento económico de las personas naturales, para analizar su capacidad financiera”⁶⁴. En este sentido, el profesor José Antonio Morales afirma que para decidir si se aprueba o se rechaza una solicitud de crédito, los datos clave que se examinan son los hábitos de pago del cliente y su capacidad para cumplir con sus compromisos financieros, por lo que, los informes de crédito y los estados financieros son altamente considerados. Los informes de crédito ofrecen información sobre el comportamiento de pago con acreedores, mientras que los estados financieros permiten evaluar la relación entre capital propio y deuda, liquidez, rentabilidad, y, si es necesario, realizar un análisis económico-financiero global⁶⁵. En el caso de las compañías bajo vigilancia de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, estas de manera obligatoria deben publicar sus balances y estados financieros⁶⁶. Por otro lado, las personas naturales no siempre están obligadas a llevar contabilidad y transparentar sus finanzas personales, por lo que, sus estados financieros no están disponibles en todos los casos para consulta de los burós de crédito. Tomando en consideración lo anterior, las entidades del sistema financiero, en estricto acato del sigilo bancario, no pueden compartir el monto del patrimonio depositado en su poder, lo que deviene que, en el caso de personas naturales, los únicos datos de referencia que pueden ser transmitidos siempre a organismos autorizados son sus informes crediticios.

Bajo estas consideraciones, la LOPDP solo se limita a proteger el tratamiento de datos que pueden describir el comportamiento financiero de las personas, más no a transacciones

⁶⁴ Art. 4, LOPDP, 2021.

⁶⁵ Arturo Morales Castro y José Antonio Morales Castro, *Crédito y cobranza* (México: Grupo Editorial Patria, 2014).

⁶⁶ Ley de Compañías, Registro Oficial 312 del 5 de noviembre de 1999, reformado por última vez R.O. Suplemento 289 de 23 de noviembre del 2023, Art. 296.

específicas como: movimientos bancarios, montos disponibles en cuentas de ahorros y corrientes, inversiones, entre otros. Para este tipo de datos, el Reglamento a la LOPDP ha dispuesto que “[l]a Junta de Política y Regulación Financiera, como organismo de regulación, y la Superintendencia de Bancos, como organismo de control, regularán la protección de los datos crediticios, en el ámbito de sus competencias⁶⁷. Con esto dicho, los datos que se encuentran protegidos por el sigilo y reserva bancario son: (i) los depósitos y captaciones de cualquier naturaleza que reciban las entidades del sistema financiero nacional; (ii) información alguna relativa a dichas operaciones. El artículo 353 del COMF enfatiza que esta información solo se puede transmitir a su titular o a quien haya sido expresamente autorizado por él o a quien lo represente legalmente en caso de personas jurídicas⁶⁸.

En síntesis de lo anterior, se concluye que, tras una interpretación sistemática de las normas vigentes en materia de protección de datos crediticios, la aparente duplicidad en la competencia para sancionar la divulgación indebida se resuelve con la delimitación de los sujetos y tipo de datos que cada norma protege en base a lo repasado anteriormente. La interpretación da como resultado lo siguiente:

- (i) La Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, entidades de control facultadas por el COMF para hacer efectivo al sigilo y reserva bancarios, podrán sancionar a las entidades del sistema financiero, como sujeto directo, cuando divulguen información personal de sus depositantes en cuanto a sus operaciones bancarias como montos de depósitos e inversiones, movimientos bancarios específicos, así como información relacionada con la identidad de un usuario a una persona no titular o autorizada solemnemente. La sanción prevista para esta infracción es la descrita en el artículo 264 del COMF, que se resume en “multas de hasta 0,005% de los activos de la entidad infractora y/o la suspensión de los administradores hasta por noventa (90) días y/o amonestación”⁶⁹. Además, esta norma enfatiza que esta sanción no podrá ser menor de 35 salarios básico unificados para todos los

⁶⁷ Reglamento General de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, Decreto Ejecutivo 904, R. O. Tercer Suplemento 435 del 13 de noviembre de 2023, art. 18.

⁶⁸ Artículo 353, COMF, 2014.

⁶⁹ Art. 264, COMF, 2014.

bancos calificados y autorizados, así como las entidades financieras populares y solidarias cuyo patrimonio sea mayor a 80 millones de dólares y los coloque en segmento 1⁷⁰.

- (ii) La Superintendencia de Protección de Datos Personales (SPDP), por su parte, podrá sancionar a cualquier persona natural o jurídica que sea responsable del tratamiento de datos crediticios contenidos y recopilados en sus soportes, y utilicen los mismos para fines distintos a los declarados ante el titular y la SPDP o comunicar los mismos sin cumplir los requisitos de la LOPDP. El tipo de datos crediticios amparados por esta norma son todos los que den referencia del comportamiento económico de la persona natural o jurídica y que den fe de su capacidad de cumplir obligaciones financieras. Entre estas, se encuentran los reportes de crédito y estados financieros. La sanción administrativa prevista para esta conducta está descrita en el artículo 72 de la LOPDP, y dispone que cualquier responsable del tratamiento de datos que sea una entidad de derecho privado, se aplicará una multa de entre el 0.7% y el 1% calculado a partir de su volumen de negocio correspondiente al ejercicio económico inmediato anterior al de la fecha de imposición de la multa⁷¹.

Con base en esta interpretación, al observar que existe una divergencia de bienes jurídicos protegidos, sujetos de aplicación, y objetos de sanción entre el COMF y la LOPD, se puede afirmar que no existiría duplicidad en la facultad administrativa sancionatoria, lo cual, hace que ambas normas, y sus entes de control subsidiarias cumplan con el principio de coordinación previsto en el artículo 9 del Código Orgánico Administrativo (COA), el cual, precautela que las administraciones públicas desarrollen sus competencias de forma racional y ordenada, para así evitar duplicidades y omisiones⁷².

5.3.Coexistencia de Protección al Sigilo Bancario y Protección de Datos

⁷⁰ Resolución No. 521-2019-F, Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera [Rfórmese la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros], R. O. 10 de 02 de agosto de 2019, Art. único.

⁷¹ Art. 72, LOPDP, 2021.

⁷² Código Orgánico Administrativo, R.O. Segundo Suplemento 31 de 07 de julio de 2017, reformado por última vez R.O. Suplemento 525 de 25 de marzo de 2024, artículo 9.

A pesar de que se ha dejado en claro que no existe duplicidad de funciones entre el COMF y la LOPDP en materia de protección de datos crediticios, toma relevancia analizar la correcta coexistencia entre estos dos cuerpos normativos, así como las categorías jurídicas en las que se enmarcan, con el fin de que, la administración pública evite cometer errores al momento de analizar y sancionar a las entidades del sistema financiero.

Es preciso plantear el presente caso hipotético para poder ilustrar un escenario que podría suscitarse en el ejercicio del giro de negocio propio de las entidades del sistema financiero, y que, podría traer dudas sobre la aplicación de las normativas tratadas en el presente trabajo: Un usuario de una entidad financiera del sector popular y solidario ha realizado un depósito a plazo fijo por un valor monetario importante. A la par, este usuario se encontraba negociando la adquisición de un bien inmueble, y se encontraba próximo a firmar la compraventa de este. En un acto de negligencia, durante una campaña de publicidad, la entidad financiera hace pública una lista de inversionistas importantes, entre los que se encuentra el usuario analizado, y divulga el valor de su inversión. Días después de lanzada esta campaña, el usuario recibe la noticia de que su contraparte en la compraventa ha decidido elevar el valor del bien inmueble debido a que se percató de que el usuario poseía una mejor posición económica de la que él conocía al momento de iniciar las negociaciones. El usuario, días después, ha decidido presentar una denuncia ante la SEPS y la SPDP. ¿Cabría una doble sanción administrativa por violación al sigilo bancario y tratamiento negligente al dato crediticio?

En base a lo planteado, la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia 1638-13-EP/19 estableció que el principio *non bis in idem* garantiza que una persona no sea sancionada ni juzgada dos veces por el mismo hecho. Esto implica la prohibición tanto de aplicar una nueva sanción, como de iniciar un nuevo proceso por la misma causa. Este principio, reconocido en diversos instrumentos internacionales, busca evitar múltiples valoraciones jurídicas sobre un mismo hecho. Aunque está ligado principalmente al ámbito penal, en Ecuador, según el artículo 76 de la Constitución, su alcance se extiende a cualquier proceso que implique la determinación de derechos y obligaciones. Además, ha establecido que para

invocar este principio deben cumplirse cuatro condiciones: identidad de sujeto, identidad de hecho, identidad de motivo de persecución e identidad de materia⁷³.

Tomando en cuenta la definición anterior, el principio *non bis in ídem* debe ser aplicado en estricto sentido para que no existan dos actos administrativos sancionadores por dos vías que contemplen medidas correctivas distintas por los mismos hechos, que, a su vez, lleven a las entidades del sistema financiero a una situación de inseguridad jurídica y abuso estatal. El Superintendente delegado para la Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio de la República de Colombia, mediante resolución signada 76032 de 2021, consideró que, en este tipo de casos, el principio de *non bis in ídem* se refiere a que una persona, sea natural o jurídica, no puede ser juzgada más de una vez por los mismos hechos bajo la misma modalidad, pero esto no significa que un solo hecho no pueda dar lugar a múltiples sanciones de diferente naturaleza. La prohibición solo se aplica cuando se trata de sanciones del mismo tipo⁷⁴. Este razonamiento nos da apertura a que, es posible que los mismos hechos hayan direccionado al cometimiento de dos conductas prohibidas por dos ramas jurídicas diferentes, pero que la diferencia sustancial en la naturaleza de la sanción debe estar muy bien demarcada.

En el caso propuesto anteriormente, la parte denunciada es una entidad del sistema financiero que ha vulnerado el sigilo bancario al divulgar datos crediticios en los que se contenía información transaccional. De acuerdo a lo analizado en acápite anteriores, esta conducta debería ser sancionada por la SEPS con base en las disposiciones del COMF debido a que el monto de la inversión es un dato crediticio sujeto a sigilo bancario con base en lo establecido en el artículo 353 del COMF, ya que es una captación dineraria, y el cliente es un usuario del sistema financiero al mantener una relación comercial con una entidad catastrada entre las entidades autorizadas de la economía popular y solidaria, la cuál está vigilada por la SEPS. La diferenciación de sujetos, objetos y materia de regulación que contemplan tanto el COMF como la LOPDP, no permitirían que existan dos sanciones por los mismos hechos en este caso.

⁷³ Sentencia No. 1638-13-EP/19, Corte Constitucional del Ecuador, 28 de agosto de 2019, párr. 28.

⁷⁴ Resolución 76032, Superintendencia de Industrias y Comercio de Colombia, 25 de noviembre de 2021.

Entonces, si la SPDP emite un acto administrativo en base a este caso, podría ser sujeto de una acción de nulidad por incurrir en las causales del artículo 105 del COA, entre los que se encuentran: (i) Ser contrario a la Constitución y a la ley; (ii) Violar los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide; (iii) Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo.

En un caso similar, la Superintendencia Financiera de la República de Colombia mediante sentencia del expediente 2021-5323 ha considerado que para la aplicación de la coza juzgada y el principio *non bis in idem*, el ente de control debe enfocarse principalmente en la pretensión original del denunciante en el proceso antes resuelto, así como en el conjunto y contenido de los hechos presentados como generadores de situaciones jurídicas concretas. Para ello, se debe comparar la denuncia inicial con la nueva⁷⁵. También, es preciso analizar la *causa petendi*, la cual responde a la pregunta: ¿Por qué se está denunciando y que sostiene el reclamo? Al igual que el objeto, este debe buscarse en la petición inicial que fundamenta los juicios⁷⁶.

Tomando en cuenta estas aristas, la coexistencia de las disposiciones que protegen los datos crediticios en el COMF y la LOPDP dependen de la correcta interpretación de los bienes jurídicos protegidos por cada una, así como el ámbito material que abarcan. Esta coexistencia, ante ausencia de lineamientos claros, podría traer consigo problemas prácticos como la presentación de reclamos paralelos en sede administrativa de protección de datos y regulación financiera sin tener una distinción clara. Con esto en consideración, el análisis para resolver una situación de tal naturaleza, se debe realizar bajo un test de legalidad, en donde se evidencie que el reclamo que yace en los mismos hechos, han incurrido en dos conductas prohibidas distintas que deban ser protegidas por el órgano de control competente, con el fin último de que, el principio *non bis in idem* sea respetado y cualquier acción de la administración que atente contra este sea anulable.

6. Recomendaciones

⁷⁵ Expediente 2021-5323, Superintendencia Financiera de Colombia, 16 de agosto de 2022.

⁷⁶ Ibid.

Es esencial que dentro de los actos normativos que se desarrollen por parte de los entes de control se incluyan directrices específicas que delimiten con mayor precisión las competencias de cada organismo en relación con la protección de los datos crediticios. Esto podría incluir la elaboración de protocolos claros sobre la forma en que las entidades deben tratar los datos crediticios, así como sobre las circunstancias bajo las cuales la información puede ser compartida con terceros. Además, es crucial que se establezcan mecanismos de resolución de conflictos que permitan a las entidades reguladoras actuar de manera conjunta cuando sea necesario, evitando así la imposición de sanciones contradictorias o excesivas.

Otro aspecto importante que se destaca en el análisis es la necesidad de reforzar la capacitación de las entidades financieras en relación con el cumplimiento de ambas normativas. Dado el carácter especializado de las regulaciones en torno a los datos crediticios, resulta fundamental que las instituciones financieras implementen controles internos robustos para garantizar la protección de la información sensible de sus clientes y evitar infracciones que puedan dar lugar a sanciones tanto por parte de la Superintendencia de Bancos como de la Superintendencia de Protección de Datos Personales.

7. Conclusiones

A partir del análisis detallado en el desarrollo del presente trabajo, es evidente que la responsabilidad de las entidades financieras en Ecuador frente a la divulgación indebida de datos crediticios enfrenta un escenario normativo complejo, enmarcado por la coexistencia de dos cuerpos legislativos principales: el Código Orgánico Monetario y Financiero y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. Ambos marcos normativos tienen objetivos comunes en términos de proteger los datos de los ciudadanos, pero desde perspectivas y con enfoques diferenciados. Esta dualidad plantea desafíos tanto para la aplicación efectiva de las normativas como para la claridad en la asignación de responsabilidades y sanciones.

El COMF, al regular el sigilo bancario, tiene como objetivo proteger la confidencialidad de la información relativa a las operaciones bancarias y transacciones financieras. Esta protección se extiende a las entidades del sistema financiero, prohibiéndoles divulgar información personal de sus usuarios sin la debida autorización, salvo en casos específicos previstos en la ley. Las sanciones contempladas para la violación de este sigilo bancario son

severas, incluyendo multas significativas y la suspensión temporal de los administradores de la entidad infractora. De esta manera, el COMF establece un marco sólido para la protección de la información sensible en manos de las instituciones financieras.

Por su parte, la LOPDP, promulgada en 2021, añade una nueva capa de protección, enfocada específicamente en la regulación del tratamiento de datos personales, incluidos los datos crediticios. Estos últimos son definidos como aquellos que reflejan el comportamiento económico de una persona y que son utilizados para evaluar su capacidad financiera. Esta normativa introduce un régimen sancionador diferente al del COMF, supervisado por la Superintendencia de Protección de Datos Personales (SPD), cuya función es garantizar que los datos personales, incluidos los crediticios, sean tratados de manera adecuada y no se utilicen para fines no autorizados por el titular. De esta manera, la LOPDP amplía la protección más allá del sigilo bancario, cubriendo el tratamiento general de los datos personales en cualquier ámbito, y no solo en el sector financiero.

No obstante, la coexistencia de ambos marcos regulatorios ha generado una serie de incertidumbres y potenciales conflictos en su aplicación. En particular, existe el riesgo de duplicidad sancionatoria debido a la superposición de competencias entre la Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Economía Popular y Solidaria frente a la Superintendencia de Protección de Datos Personales. Ambas entidades tienen facultades sancionadoras sobre la divulgación indebida de datos crediticios, lo que podría llevar a que una misma conducta sea sancionada por dos organismos distintos. Este escenario pone en riesgo la seguridad jurídica de las entidades financieras y plantea dudas sobre la correcta aplicación del principio del principio *non bis in ídem*, que establece que ninguna persona o entidad puede ser sancionada dos veces por los mismos hechos bajo la misma normativa.

Para abordar esta problemática, el trabajo sugiere que el principio de coordinación administrativa debe ser central en la resolución de posibles conflictos normativos. Dicho principio, consagrado en el Código Orgánico Administrativo (COA), establece que las distintas entidades del Estado deben actuar de manera coordinada, evitando duplicidades en la regulación y en la imposición de sanciones. En este sentido, las Superintendencias involucradas en la regulación y supervisión de los datos crediticios deben desarrollar

mecanismos de coordinación más claros y eficaces para garantizar que las sanciones se apliquen de manera justa y dentro del ámbito de competencia de cada entidad.

Finalmente, se destaca que, aunque el COMF y la LOPDP abordan la protección de los datos crediticios desde perspectivas diferentes, ambos marcos normativos deben interpretarse y aplicarse de manera armónica, evitando interpretaciones que conduzcan a la inseguridad jurídica o a la duplicidad de sanciones. En última instancia, garantizar la correcta aplicación de estas normativas no solo protegerá a los usuarios del sistema financiero, sino que también contribuirá a fortalecer la confianza en las entidades financieras y en el sistema jurídico ecuatoriano en su conjunto.

En conclusión, si bien el marco regulatorio ecuatoriano ha avanzado significativamente en la protección de los datos crediticios, aún existen desafíos importantes que deben ser resueltos para garantizar una aplicación coherente y efectiva de la normativa. Las entidades reguladoras deben trabajar de manera coordinada para evitar la duplicidad de sanciones y asegurar que tanto el sigilo bancario como la protección de datos personales se respeten adecuadamente en el sector financiero.