

*La información como instrumento de protección de los consumidores, los consumidores financieros y los inversionistas consumidores**

Constanza Blanco Barón**

Recibido: febrero 6 de 2012

Aprobado: abril 30 de 2012

Resumen

Este artículo se ocupa de examinar el problema de la información para los consumidores, desde lo económico, jurídico y social, proponiendo que lo mismo que las características de los bienes, servicios y productos 'escalan' en complejidad, también lo hacen los requisitos de información establecidos en la regulación para consumidores 'simples' que toman decisiones de consumo de bienes y servicios, consumidores financieros que adquieren productos y servicios financieros e inversionistas consumidores, que además de pertenecer a la categoría anterior, conforman portafolios de títulos valores. Igualmente, concluye que los mayores requisitos de información para productores y proveedores, entidades financieras y emisores de valores, y sus agentes de reputación, en cada caso, no tienen equivalentes en las responsabilidades de los consumidores, poniendo en duda la efectividad de la regulación, y llamando la atención sobre la necesidad de políticas de educación del consumidor en todas sus escalas.

Palabras clave: leyes de protección al consumidor; regulación del consumidor financiero; regulación del inversionista consumidor.

* Este artículo es resultado de un trabajo de investigación realizado por la autora, en la línea de Análisis Económico del Derecho Financiero y Bursátil - Seguimiento al Marco Institucional del Mercado de Valores, dentro del Grupo de Investigación en Derecho y Economía de la Universidad Externado de Colombia.

** Economista, especialista en Derecho Financiero y Bursátil, magíster en Estudios Políticos y doctoranda en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas. Coordinadora de la Maestría en Derecho Económico con énfasis en Investigación de la Universidad Externado de Colombia. Docente-investigadora en Derecho Financiero y Bursátil perteneciente al Grupo de Investigación en Derecho y Economía de la Universidad Externado de Colombia. constanza.blanco@uexternado.edu.co

Information as Protection Instrument for Consumers, Financial Consumers, and Consumer Investors

Abstract

This article deals with the problem of information for consumers, from an economic, legal, and social point of view, by proposing that, as the characteristics of goods, services, and products "scale up" in complexity, information requirements in regulation for "ordinary" consumers -who make decisions on consumption of goods and services- also do it; ... ?? financial consumers purchasing financial products and services; and consumer investors, that are both, financial consumers and investors in the securities market. At the same time, the article concludes that, the greatest information requirements for producers and suppliers, financial institutions and issuers of securities (and their reputational agents), in each case, have no equivalent in consumers' responsibilities, thus questioning the effectiveness of regulation and drawing attention about the need for consumer's education policies in all scales.

Key words: consumer protection regulation; financial consumer regulation; consumer investor regulation.

Introducción

Tradicionalmente la regulación de los mercados financieros se ha concentrado en establecer la estructura, normas de comportamiento y reglas de juego para los oferentes de servicios y productos financieros, buscando la protección de los recursos del público. Dicha protección se plantea de manera disímil en el caso del subsistema financiero intermediado o bancario y el subsistema no intermediado o mercado de valores: mientras que en el primero se entiende que la protección se realiza mediante regulación prudencial, estableciendo estándares de solvencia y liquidez a las entidades financieras, buscando su solidez y solvencia, y que no haya una corrida sistémica con graves efectos de crisis económica, en el segundo se pretende la protección de los inversionistas, principalmente mediante el suministro de información material, para que estén en capacidad de tomar decisiones responsables.

La posibilidad de que una crisis de confianza se origine en el mal entendimiento del riesgo de productos y servicios por parte de los consumidores financieros, hizo surgir un gran interés por el otorgamiento de protección directa a los clientes y usuarios del sistema financiero. Pero antes de que surgiera tal interés, ya las normas del mercado público de valores resaltaban la necesidad de protección de los inversionistas (en abstracto), que deben conocer el riesgo de los títulos que van a adquirir, a través de la información material que debe ser entregada por los emisores de valores y los agentes de reputación. Esto es aún más relevante cuando se habla de inversionistas no profesionales, que son aquellos que no tienen ni la capacidad técnica ni el conocimiento para evaluar el riesgo de los papeles que pueden adquirir en los mercados. A estos inversionistas se les trata en este artículo como inversionistas consumidores.

De otro lado, recientemente el Congreso de la República de Colombia aprobó la ley de protec-

ción al consumidor (Ley 1480 de 2011), después de cerca de trece años de discusiones respecto de la bondad del anterior estatuto¹. La presentación del proyecto de ley se justificó por la necesidad de actualizar la regulación aplicable para ponerla a tono con la Constitución Política de 1991, que en el marco del Estado social de derecho estableció derechos y prerrogativas a los consumidores, basado en la consideración de inferioridad de estos ante productores y comerciantes, y para adecuar el anterior estatuto a un nuevo modelo de economía abierta y de un Estado que deja de ser proteccionista, unificando el sistema de protección para todos "los ámbitos del quehacer económico"².

Con la nueva Ley de Consumidor Colombia se ajusta a la tendencia vista en otros países como España, México, Perú, Chile o Argentina, en donde el tema se viene tratando desde hace tiempo, en ocasiones, décadas, con pretensiones similares de defensa de derechos y 'empoderamiento' de los consumidores. Por su parte, los consumidores financieros han venido tomando cada vez más preponderancia en la regulación, a la luz de lo que se encuentra en algunos regímenes como el de Perú, en donde las leyes de consumidor son generales pero tienen previsiones especiales respecto de los mismos; Colombia, en donde se ha previsto un estatuto especializado únicamente en la defensa del consumidor financiero, o Estados Unidos, en donde se encuentra regulación para la protección del consumidor y, además, para inversionista del mercado de valores, incluyendo, por supuesto, al consumidor.

Uno de los temas de mayor interés en las reformas regulatorias sobre protección a los consu-

¹ Se conoció como Estatuto del Consumidor al Decreto 3466 de 1982 (Ministerio de Gobierno de Colombia, 1982). El Ministerio de Gobierno es hoy en día el Ministerio del Interior.

² No obstante, otorgó competencias jurisdiccionales a la Superintendencia Financiera de Colombia –SFC– para conocer lo referente al sector financiero. Ver Exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la Ley 1480 de 2011 (República de Colombia, 2011).

midores es el que concierne a la información, ya que es a través de esta que los potenciales compradores conocen de la existencia, calidad, características y precios de los bienes, servicios y productos disponibles en los mercados. Igualmente, la información se constituye en uno de los puntales de los regímenes normativos de protección a los consumidores, tanto para 'dotarlos' de capacidad de tomar decisiones en forma libre y responsable, como para hacerles conocer sus derechos y los canales para hacerlos efectivos.

Así, la información es fundamental para la protección de los consumidores, en diferentes escalas: en forma ascendente en complejidad se trata de consumidores 'simples', consumidores financieros e inversionistas consumidores. Esta escala propuesta está asociada a una 'creciente' sofisticación en las características de los bienes, servicios y productos adquiridos, que podría estar asociada a un mayor riesgo en la medida en la que se 'sube' en la misma.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de este artículo es examinar la información como instrumento de protección de los consumidores desde lo económico, lo jurídico y lo social, proponiendo un escalamiento en los requisitos de información, desde los consumidores 'simples', pasando por los consumidores financieros, y llegando a un nivel más alto en complejidad que es el de los inversionistas consumidores. A estos efectos, a continuación de esta introducción se examinará lo que indica la teoría respecto de la información como instrumento de protección a los consumidores; después se evaluará en forma comparativa cómo está regulado en Colombia el tema de información para los consumidores (República de Colombia, ley 1480 de 2011, 2011), para los consumidores financieros (República de Colombia, ley 1328 de 2009, 2009) y para los inversionistas consumidores (Régimen del Mercado Público de Valores³); luego se hará una

³ El Régimen del Mercado Público de Valores es un compendio de normas que publicó en su momento la Superintendencia

exploración del tema en la regulación internacional, y por último se establecerán conclusiones.

1. *La información para la toma de decisiones y la protección de los derechos*

1.1 *Aspectos teóricos generales*

La teoría económica se ha ocupado tradicionalmente de averiguar respecto de las preferencias de los consumidores (la demanda), como mecanismo para determinar la oferta de bienes y servicios, información que es obtenida por los productores (la oferta) como insumo para la determinación de calidades y cantidades de los bienes y servicios que pondrán en los mercados. Así, la forma de comprender la conducta de los consumidores es a partir de las preferencias o razones por las que las personas optan por uno u otro bien, servicio o producto; la restricción presupuestaria de los consumidores que depende de los precios de los bienes y servicios, y la elección de los consumidores, que ayuda a comprender cómo varía la demanda dependiendo de los precios (Pindyck & Rubinfeld, 2001). Para la microeconomía, los seres humanos son un "haz de preferencias" (Pérez, 2009, p. 251), que es la premisa de la "soberanía del consumidor" (Pérez, 2009, p. 251).

La teoría del consumidor se basa en el supuesto de individuos racionales que quieren maximizar su satisfacción en la compra de una combinación de bienes y servicios, combinación que depende del ingreso disponible que determina la maximización de las preferencias de los consumidores. La información sobre los gustos de los consumidores y sobre las restricciones presupuestarias, según los precios de los bienes y servicios, define la demanda (Pindyck & Rubinfeld, 2001).

de Valores, y que fue actualizado hasta 2001 en forma física y de ahí en adelante hasta la actualidad se actualiza en forma virtual. La SV es hoy en día la Superintendencia Financiera de Colombia.

Si la restricción presupuestaria es importante para determinar los niveles de demanda, (de consumo), no lo es menos la determinación de los ingresos, lo que podría implicar que haya que establecer diferencias en la composición de la demanda. Así, algunos determinantes del ingreso de los hogares son, según Muñoz (2004) el número de "perceptores de ingresos" en el hogar, que depende a su vez del número de personas, edades, composición por sexo y otras dentro del respectivo hogar; las características del jefe del hogar incluyendo su nivel educativo, posición laboral, actividad económica y sexo; la tasa de dependencia (esto es, si hay niños pequeños), y el hecho de que haya miembros del hogar que no sean parte de la unidad de gasto (por ejemplo, pensionados o arrendatarios). Esto llevará implícita determinada escala de valores, e implicará diferencias en las conductas de los consumidores y en la información que requieren para su toma de decisiones.

Pero otra forma de ver el problema de la información es cuando esta es un instrumento para la protección de los derechos de los consumidores. Esto por cuanto se trata de comportamientos en mercados imperfectos, en los que hay asimetrías de información entre proveedores y clientes, externalidades negativas que afectan las decisiones de los consumidores, y la posible existencia de bienes públicos (Cuevas, 2001, pp. 89-99). Esto lleva a consideraciones sobre la racionalidad limitada y el comportamiento oportunista de los agentes, en contrario a los postulados de racionalidad instrumental perfecta característica de mercados Pareto eficientes. Así, se presume que en los mercados hay asimetrías de información, de manera que son los productores los que conocen la verdadera calidad de los bienes y servicios disponibles en los mercados, y que los consumidores son la punta débil en la negociación de los precios.

Según esta visión, existe un desbalance en el que el oferente, que puede ser el productor, el

intermediario o el distribuidor, tiene poder de dominio, que le permite manejar a su favor las condiciones del mercado y eventualmente abusar de los consumidores. Esto iría en contravía de los derechos que tienen estos a acceder al mercado en condiciones de igualdad, con características de calidad, garantías y posibilidades de reposición y mantenimiento de los bienes, servicios y productos. En tal caso, los consumidores, los más débiles, requerirían de la protección del Estado, que se daría a través de la regulación.

Así, la tendencia del derecho privado moderno es la de "buscar el equilibrio contractual en ciertas relaciones jurídicas que son consideradas (...) desproporcionadas (...)" (Villalba, 2009, p. 307) entre los intervinientes. El derecho del consumo traería en tal caso una definición legal y regulatoria de los términos de dicha protección, entre ellos los sujetos de protección, que son los consumidores, y los derechos que estos tienen.

Una tercera forma de ver el problema de la información como fundamento de la protección de los consumidores corresponde al campo de lo social, y es la que concierne al conocimiento de los riesgos que implica el consumo de productos, bienes o servicios. En la *sociedad del riesgo* (Beck, 2006), toman realce los riesgos que corren los consumidores por la adquisición de bienes o servicios que puedan poner en peligro su salud o su vida, por la garantía en el caso de los productos que resulten defectuosos, por la responsabilidad que les corresponde a los fabricantes, proveedores y distribuidores, por los canales adecuados para el resarcimiento de perjuicios y, en fin, por lo que significaría para la sociedad la ocurrencia de un riesgo catastrófico. Para Beck (2004), los riesgos resultarían indeterminables, incontrolables, inatribuibles e incuantificables, poniendo en duda las previsiones que normalmente trae el derecho para la resolución de conflictos y la asignación de responsabilidades.

En las anteriores consideraciones se están combinando asuntos económicos (la capacidad de consumo), sociales (la conformación de las familias, los valores y la cultura) y jurídicos (la protección de los derechos de los más débiles). Es necesario entonces adentrarse en lo que corresponde hacer al Estado en materia de protección a los consumidores, para lo cual es relevante revisar la noción de consumidor, con el fin de establecer quiénes serían las personas a proteger.

Así, las definiciones de consumidor en la regulación restringen el concepto a las personas naturales que adquieren bienes, servicios y productos para su uso, o “para satisfacer necesidades personales y familiares” (Villalba, 2009, p. 311), dejando por fuera la adquisición de bienes para la actividad económica, de negocios o profesional de las personas. Estos son los estándares de la Comunidad Europea (Villalba, pp. 309-310). Sin embargo, algunas veces se incluye dentro de los consumidores a las personas jurídicas aunque sea para el desarrollo de actividad económica (Villalba, pp. 325-326).

Ahora bien, las regulaciones de protección al consumidor se refieren a consumidores informados, tal como lo propone el Reglamento 1924/2006 de la regulación europea, sobre el que llama la atención Villalba (2009, p. 311): este está compuesto por un consumidor medio normalmente informado, razonable, atento y perspicaz; factores sociales, culturales y lingüísticos; la necesidad de proteger a algunos consumidores que por sus características los hacen vulnerables a las declaraciones engañosas; y el especial cuidado que hay que tener con algunos grupos particulares, como es el caso de los niños.

De otro lado, el Estado social de derecho –ESD– instaurado en la Constitución Política –CP– de Colombia de 1991 (República de Colombia, 1991), introdujo una serie de valores que se materializan en la definición y asignación de derechos bajo un principio de igualdad, y con un objetivo

concreto de alcanzar el desarrollo entendido como bienestar. Esto dentro de un concepto de sociedad que se pretende modernizar, y entendiéndose en tal caso que el modelo económico de corte capitalista, para algunos ‘neoliberal’, que dirige el desarrollo hacia el crecimiento del producto, es la base para alcanzar tal bienestar.

En ese orden de ideas, la realidad muestra que no todos los consumidores se encuentran en igualdad de condiciones para el acceso al mercado, en razón a cuestiones como su poder adquisitivo, derivado de sus ingresos y estos de la situación de empleo. En el ESD estas personas deben ser protegidas en tanto están en condiciones desiguales frente a quienes sí tienen los medios de adquirir los bienes, servicios y productos que suplan sus necesidades. Así, la CP establece que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (...)” (República de Colombia, 1991, Artículo 3, inciso 2) y asimismo que “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición socioeconómica (...) se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...)” (República de Colombia, Artículo 3, inciso 3).

Adicionalmente se requiere examinar las condiciones para el acceso a bienes, servicios y productos de calidad, lo que lleva a considerar las asimetrías de información entre los productores y proveedores, y los consumidores. Esta falla de mercado teórica deja a estos en situación de debilidad frente a aquellos, caso en el cual es aplicable la norma constitucional que establece que “el Estado (...) sancionará los abusos y maltratos (...)” (República de Colombia, 1991, Artículo 13, inciso 3) que se cometan contra las personas objeto de protección. A este respecto se ha manifestado la jurisprudencia en Europa, cuando establece que se reservan “los privilegios jurisdiccionales (...) únicamente a los compradores necesitados de protección, debido a su posición económica de debilidad con respecto a los vendedores (...)” (Villalba, 2009, p. 312).

Sin embargo, la función del Estado de promover las condiciones para una igualdad real y efectiva se tropieza con un presupuesto desde la economía, que es el de la escasez, que conlleva una restricción presupuestal. En otras palabras: la realidad de una economía pobre es una talanquera importante para lograr la efectividad en la política pública que pretende el reconocimiento y práctica de los derechos, iguales para todos, de manera de no quedarse ante una mera "enumeración de derechos y bienes constitucionalmente protegidos" (Pérez, 2009, p. 260), sin que haya suficientes recursos para atenderlos⁴.

1.2 La información en la regulación del consumidor

Pero sea que se trate del problema económico de la formación de la demanda, de un problema jurídico de protección de derechos, o de un problema sociológico relativo a los valores y la cultura subyacentes a las decisiones de consumo, el elemento común es la información. Bajo un supuesto de actuación racional, así sea limitada, teóricamente el consumidor potencial compara calidades, cantidades, disponibilidad y precios antes de tomar una decisión sobre el consumo. Una comparación con su capacidad adquisitiva, o su posibilidad de obtener crédito (de requerirse este por el valor del bien o su situación actual de iliquidez⁵), así como su nivel socioeconómico y asuntos relacionados con

la cultura y los valores respecto del ahorro y la planeación, le permitirá al consumidor priorizar las respectivas adquisiciones, de manera que hipotéticamente pondría en primer lugar los productos de primera necesidad (alimentos, vestuario, vivienda), y en el otro extremo aquellos que la teoría económica denomina como suntuarios⁶.

Respecto de las características mismas de la información, estas dependerían del grado de simplicidad o complejidad de bienes, servicios y productos que se requieren. Así, entre más simples sean las decisiones a tomar, el lenguaje lo será en igual forma: un lenguaje exotérico, al alcance de todas las personas⁷. Por el contrario, si las decisiones son más complejas, por las características técnicas o tecnológicas de los bienes, servicios o productos y el mayor riesgo en el que se incurre, el lenguaje será esotérico o para especialistas⁸.

De acuerdo con lo anterior, siendo simplistas, en el primer caso se tendrán decisiones que conciernen a la satisfacción de necesidades básicas, por lo que la información requerida por un consumidor "razonablemente informado, atento y perspicaz", tal como lo trata la jurisprudencia europea (Villalba, 2009, pp. 317-318), es en igual forma sencilla: para qué sirve el bien, servicio o producto, cómo debe usarse, cuánto dura, cómo debe mantenerse y cuánto cuesta, en lenguaje exotérico, y que debe estar disponible en las 'marquillas' de los productos. Pero en la medida en que se 'asciende' en una escala hipotética de complejidad, será necesario

⁴ Diversos autores llevan a la reflexión acerca de la viabilidad del ESD solamente cuando se han alcanzado ciertos niveles de desarrollo político, económico y social. Pérez (2009, p. 260) trae la crítica de algunos que dicen que en Colombia se confunde a Cundinamarca con Dinamarca. Por su parte Linares (citando a Aranguren, 1983) plantea que el Estado del Bienestar asociado al Estado Social de Derecho, es "la culminación del capitalismo", lo que lo hace viable solamente en los países que estén listos para entrar en una sociedad de consumo por haber "franqueado las etapas económicas previas del gran desarrollo de la producción y el pleno empleo". Estos países son aquellos que tienen un alto nivel de vida "imposible de extender o generalizar" (Linares, 1995, p. 12).

⁵ Tal relación de iliquidez puede estar relacionada con carencia de ingresos, esto es, con situaciones de pobreza. En tal caso, la capacidad de consumo estará determinada por la posibilidad de obtener productos a crédito, que puede ser informal (el tendero de la esquina que fía lo del diario), o formal (adquisición de productos de primera necesidad con tarjeta de crédito).

⁶ Esto no es necesariamente así en algunos contextos culturales, en los cuales la adquisición de determinados bienes que podrían considerarse suntuarios puede estar aún por encima de los de primera necesidad. Este sería un tema de estudio de la Sociología.

⁷ Los códigos de comunicación que denotan cuestiones concretas, que son utilizados por el común de la gente, son exotéricos. Ver en Misas (2005, p. 138).

⁸ Lo exotérico, lo esotérico utiliza unos códigos de lenguaje reservado a unos pocos 'iniciados'. Es el lenguaje utilizado en los medios de comunicación especializados de carácter financiero o económico, como *Financial Times*, *Wall Street Journal* o *The Economist*. Ver en Misas (2005).

acudir a información esotérica, adquirir algún conocimiento más sofisticado antes de decidir, y posiblemente solicitar asesoría a los correspondientes especialistas, lo que sucederá en el caso de artículos de tecnología, medicamentos o productos financieros, como los títulos valores emitidos en oferta pública.

Sin embargo, lo que puede suceder en la realidad es que las personas solamente tomen en cuenta los precios para su toma de decisiones, sin consideraciones de calidad de los productos o de idoneidad de su uso. Esto lleva más al ámbito de lo social, y se puede asociar a contextos de Estados proteccionistas, preocupados por los bajos niveles de ingresos de la mayoría de la población. Esto tal como sucedía en México en la década de los años 1970, cuando la regulación de protección del consumo tenía un "interés social", el Estado tenía "fines desarrollistas y protectores de los grupos más desamparados y desprotegidos de la sociedad" (Jiménez, s. f., p. 321), y las entidades de control eran organismos de servicio social (Ovalle, s. f., p. 401).

Así las cosas, además del interés marcado por la defensa de los derechos de los consumidores, está lo relativo a la educación. De esta manera, no basta con indicar que la información es el instrumento para conocer la existencia, calidades y precios de bienes, servicios y productos (lo económico), sino que también es el mecanismo que los consumidores tienen para conocer sobre la existencia de sus derechos y los canales de reclamo o queja en caso de que estos no puedan ejercerse, así como de resarcimiento de perjuicios (lo jurídico). En tal caso se relleva la importancia de emprender campañas educativas para el conocimiento responsable de los usos y riesgos de productos y servicios (lo social).

Respecto de los consumidores 'simples', bastará con darles información para su decisión de consumo, con diferentes escalas de complejidad, desde los bienes y servicios más

sencillos, hasta los más sofisticados (artículos de tecnología, servicios médicos, entre otros). En el caso de los consumidores financieros, se requerirá disponer de oficiales de información en las entidades financieras que expliquen a los clientes las características y los riesgos de los productos financieros. Y de tratarse de los clientes inversionistas, a estos se les deberá entregar información material, por lo que se exigen menciones obligatorias en los prospectos de información de la oferta pública de valores, realizados por los especialistas en banca de inversión.

Siguiendo a Zunzunegui (2006, pp. 190-191 y 194-195), decir que el hecho de que la regulación del mercado de valores se fundamenta en la información como instrumento para la protección del inversionista, no quiere decir que las normas formen parte del derecho del consumidor. Esto por cuanto no se trata sólo de consumidores que adquieren servicios, sino de principales que contratan a los prestadores de servicios, que son los agentes gestores. En tal caso, la persona tiene al mismo tiempo la doble calidad de cliente del intermediario, y por lo tanto consumidor de servicios financieros, e inversionista que adquiere una categoría especial de productos financieros que son los títulos valores.

En el último caso, la regulación parte de la base de que es necesario proteger a los inversionistas con la entrega de información material, que es aquella que les permitirá tomar decisiones de inversión y ejercer sus derechos políticos. Esta regulación se basa en la del mercado estadounidense, según las leyes de valores y bolsas, fondos de inversión y asesores de inversión, entre otras.

Es de anotar que a pesar de que se requeriría información más compleja para productos más complejos, se puede plantear que tiende a existir una convergencia hacia los códigos de comunicación exotéricos, en la medida en que se

pretende que el lenguaje en el que se anuncian la existencia, características, modo de cuidado y riesgos de bienes, servicios y productos, esté al alcance del público en general, y no importa si se trata de productos con complejidades técnicas. Tal vez el ejemplo más a propósito en el tema del que se ocupa este artículo es el del requisito de disponibilidad de un folleto informativo para la aprobación de una oferta pública de democratización en Colombia, que contenga la información básica de la oferta y de las bases para la formación del precio, que se debe producir al mismo tiempo que el tradicional, complejo y extenso prospecto de información de una oferta pública de valores.

No obstante lo anterior, la complejidad de la información derivada de la sofisticación de los productos financieros puede llevar a segmentar los mercados, para hacer efectiva la protección que se requiere del Estado. Tal es el caso de los inversionistas consumidores, que han sido definidos por la regulación colombiana como clientes inversionistas⁹, que son aquellos que, a diferencia de los inversionistas profesionales, no están en capacidad de identificar, medir y evaluar los riesgos de los productos, y por tanto requieren de mayor información, asesoría y consejo por parte de los intermediarios del mercado y de los asesores de inversión, tal como está establecido en la regulación. En tal caso, se debe ajustar la regulación a las particularidades de tal categoría de inversionistas¹⁰.

2. Diferentes estándares para la información en la regulación de protección a los consumidores

De acuerdo con lo anterior, los requisitos de información escalan en la regulación según la simplicidad o complejidad de los bienes, servicios y productos que van a ser adquiridos en los mercados por los consumidores (tabla 1).

2.1 Consumidores 'simples': Ley 1480 de 2011 (República de Colombia, 2011) - Nuevo estatuto del consumidor

La nueva ley colombiana del consumidor no define al consumidor sino que establece unos elementos que configuran la relación de consumo entre las personas y los oferentes de productos en los mercados. Esto a diferencia del anterior estatuto del consumidor, que lo definía como: "toda persona natural o jurídica que contrate la adquisición, utilización o disfrute de un bien o la prestación de un servicio determinado, para la satisfacción de una o más necesidades" (Ministerio de Gobierno de Colombia, Decreto 3466 de 1982, Artículo 1, literal c., 1982)¹¹. No obstante, esta definición tenía el problema de considerar al consumidor cuando hubiera firmado un contrato, por lo que fue necesario precisarla en la doctrina de la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC– y en la jurisprudencia, teniendo en consideración aspectos como la utilización final del producto, la no utilización para actividades profesionales o empresariales, y el desbalance entre profanos (los consumidores) y profesionales o especialistas (los productores y proveedores), entre otros (Villalba, 2009, pp. 327-334).

⁹ Cfr. Decreto 1121 de 2008 Art. 1.5.2.4 y 1.5.3.3 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2008) que reformó la Resolución 400 de la extinta Sala General, hoy en día en el Decreto Único Financiero 2555 de 2010 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2010). La regulación establece que el cliente inversionista es aquel que no es inversionista profesional.

¹⁰ Así lo establece la Directiva Europea de Mercados e Instrumentos Financieros MiFid 004/39 CE, la cual clasifica a los inversionistas en particulares, profesionales y contrapartes. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0039:ES:NOT> Consulta el 1º de diciembre de 2011.

¹¹ En uno de los anteriores proyectos de ley del consumidor se definía al consumidor como "toda persona natural o jurídica que como destinatario final demande, adquiera o utilice, para su uso o disfrute, bienes muebles o inmuebles, productos o servicios, nacionales o importados, cualquiera que sea su naturaleza, al igual que los usuarios de servicios financieros y de servicios públicos domiciliarios", ver en Tamayo y Caro (2007, p. 77). El Ministerio de Gobierno corresponde hoy en día al Ministerio del Interior.

Tabla 1. Información, fuente normativa y tipos de consumidores para Colombia.

<i>Tipo de consumidor y fuente normativa</i>	<i>Definición y características de la información</i>
Consumidor 'simple' (República de Colombia, Ley 1480 de 2011, 2011)	Los consumidores tienen derecho a recibir información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea acerca de productos, y de los riesgos de su uso o consumo, e igualmente acerca de la protección de sus derechos.
Consumidor financiero (República de Colombia, Ley 1328 de 2009, 2009)	Información cierta, suficiente, clara, y oportuna que permita conocer los derechos del consumidor financiero, así como sus obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigiladas. Los consumidores financieros tienen derecho a tener información transparente, clara, veraz, oportuna y verificable sobre las características propias de los productos o servicios ofrecidos o suministrados, debiendo ser tal que permita y facilite su comparación y comprensión frente a los diferentes productos y servicios ofrecidos al mercado.
Inversionista consumidor (Régimen del MPV*)	<p>La regulación del MPV* tiene como principio fundamental la protección de los inversionistas¹², a través de la divulgación de información material de los valores emitidos en oferta pública y de sus emisores, la cual debe ser entregada en forma periódica o inmediata, según se trate de la actualización de información anual o de resultados financieros al RNVE**, o de información relevante, respectivamente. Información relevante es toda situación relacionada con el emisor o su emisión que habría sido tenida en cuenta por un experto prudente y diligente al comprar, vender o conservar dichos valores o al momento de ejercer sus derechos políticos. La información que se debe entregar al mercado debe ser oportuna, veraz, clara y suficiente. Oportuna cuando sea entregada inmediatamente se conozca o se produzca. Veraz cuando refleja la situación del emisor o del hecho o acto que se reporta. Clara cuando sea comprensible y fácil de entender por parte de una persona no experta. Suficiente cuando contenga todos los resultados relacionados con el hecho o acto que se reporta, indicando expresamente los efectos positivos o negativos que pueda reportar la respectiva situación sobre: emisor, matriz, subordinadas y garantes, así como sobre los valores registrados: precio, oferta y negociación, en forma tal que un inversionista prudente y diligente pueda adoptar sus decisiones.</p> <p>Los clientes inversionistas (consumidores) son los que no cumplen con el perfil de los inversionistas profesionales, y por lo tanto deben acudir al mercado a través de un intermediario (SCB***), quien tiene la obligación de prestarles asesoría y consejo para la toma de decisiones, lo que deben hacer según el perfil de riesgo de los clientes. Los inversionistas se vinculan en tal caso a través de contratos con los intermediarios. Los asesores de inversión son tratados en la regulación como intermediarios de valores.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 1480 de 2011 (República de Colombia, 2011), Ley 1328 de 2009 (República de Colombia, 2009), Superintendencia de Valores, Régimen del Mercado Público de Valores –MPV–, Guía de Emisores de la Superintendencia Financiera de Colombia –SFC–. **RNVE Registro Nacional de Valores y Emisores. ***SCB Sociedad Comisionista de Bolsa.

¹² Según la Ley 964 de 2005 Marco del Mercado de Valores (República de Colombia, 2005), el principio es de protección a los derechos de los inversionistas en abstracto, esto es, sin distinguir a los inversionistas consumidores de los que no lo son.

Las motivaciones para expedir la Ley 1480 de 2011 (República de Colombia, 2011) fueron, entre otras: el requerimiento de tener un estatuto unificado, integrado y armónico que permitiera desarrollar una cultura sobre el consumo; la importancia de actualizar el estatuto del consumidor en cuanto a acciones judiciales, consagración de garantías, funciones de las autoridades administrativas, y posibilidad de toma de decisiones

por parte del consumidor. El nuevo estatuto establece disposiciones para regular lo relativo a la información para la toma de decisiones de consumo, así como los derechos y obligaciones respecto a cláusulas abusivas, responsabilidad por productos defectuosos, funcionamiento de las organizaciones de consumidores, y contratos de adhesión¹³.

La ley trae un principio general de protección, promoción y garantía de la efectividad de los derechos de los consumidores, así como su libre ejercicio, y el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos. Entre los principios particulares está el acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita tomar decisiones bien fundadas, e igualmente: la protección de los consumidores frente a riesgos para su salud y seguridad; la educación de los consumidores, la libertad de constituir organizaciones de consumidores; y la protección de los niños, las niñas y los adolescentes (República de Colombia, Ley 1480 de 2011, artículo 1, 2011).

La ley establece unos requisitos de la información que debe ser provista por productores y proveedores del sector real, e indica, desde el lado de la oferta, la forma de salvar su responsabilidad cuando demuestra el mal uso o mantenimiento de los productos. Esto, siempre y cuando entreguen a los consumidores los manuales de uso, instalación y mantenimiento, de requerirse estos. Igualmente, se determina la obligación de informar en determinados casos sobre los riesgos de los productos o los efectos negativos que conllevaría su uso.

Se resalta el tema de la libertad, por cuanto se considera que los individuos son libres y responsables en la toma de decisiones. Sin embargo, la libertad tiene una contraparte en la garantía de que contarán con información de calidad, que les haga posible la toma de decisio-

nes informadas. De esta forma, la Ley 1480 de 2011 (República de Colombia, 2011) trae un buen número de menciones sobre la información, en asuntos como: acceso, derecho de los consumidores a información de calidad, definición de información y sus características, obligaciones de otorgar información y consecuencias de no hacerlo, entre otras.

Así, se avanza sobre la situación previa aun al Estatuto de los años 1980, cuando las relaciones de consumo estaban "montadas" sobre una estructura de Estado paternalista, en la que los consumidores tenían "un total desconocimiento de sus responsabilidades como tal(es)", y basaba sus decisiones casi que exclusivamente en el factor precios, "en desmedro de la calidad" de los productos, tal como se planteaba para un proyecto de ley de consumidor que no terminó su trámite en el Congreso (Tamayo & Caro, 2007, p. 57).

Algunas consideraciones adicionales son las siguientes: primero, se 'recarga' la responsabilidad en los productores y proveedores a pesar de que se considera que los consumidores son libres y responsables; segundo, aparentemente existiría un desbalance en el nuevo estatuto entre los muchos derechos de los consumidores y su único deber de informarse; tercero, no es clara la debilidad manifiesta que justificaría en todos los casos la necesidad de intervención del Estado; cuarto, estaría por verse si realmente es suficiente con la obligación de establecer requisitos de mayor cantidad de información para cumplir con el propósito de la ley, y si el consumidor está en capacidad de 'procesar' esta mayor información y realmente quiere hacerlo, y por último, falta precisar lo relativo a la responsabilidad en el caso de las decisiones de consumo de los niños, niñas y adolescentes¹⁴.

¹³ Ver exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la expedición de la Ley 1480 de 2011 (República de Colombia, 2011).

¹⁴ No existe un estudio sobre los hábitos de consumo ni una medida de cuántos consumidores leen las instrucciones de instalación, uso y mantenimiento de los productos que adquieren en los mercados, o si simplemente desechan los manuales.

Por último, las funciones de la SIC son administrativas¹⁵ y jurisdiccionales. Estas últimas se refieren a los asuntos contenciosos fundamentados en la vulneración de los derechos del consumidor por la violación de normas de protección a consumidores y usuarios, y los encaminados a obtener reparación de daños causados a los bienes que pueden causar un efecto adverso, o por información o publicidad engañosa. Esto sin importar el sector de la economía en el que se hayan vulnerado los derechos del consumidor¹⁶ (República de Colombia, ley 1480 de 2011, artículo 56, numeral 3, 2011).

2.2 Consumidores financieros: Ley 1328 de 2009 (República de Colombia, 2009) - Ley de Reforma Financiera

En segunda instancia, de un problema primordialmente económico se pasa a un ámbito de tipo jurídico, al imponerse unos requisitos más elaborados cuando se trata de la selección de servicios y productos financieros, que en principio tienen por objeto la protección de los derechos de los consumidores financieros, pero que son desarrollados en el marco de regulación prudencial de las entidades vigiladas por la SFC.

La regulación de protección al consumidor financiero se encuentra actualmente en la Ley 1328 de 2009, que reformó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero –EOSF¹⁷–, que contiene: la definición de consumidor financiero, los principios orientadores de las relaciones entre consumidores y las entidades vigiladas, los derechos y deberes de los consumidores financieros, las prácticas de protección propias de los consumidores financieros, las obligacio-

nes especiales de las entidades vigiladas, y la reglamentación de la defensoría del consumidor financiero (República de Colombia, 2009).

Los consumidores financieros son todos los clientes, usuarios o clientes potenciales de una entidad vigilada por la SFC, de los sectores financiero, bursátil y asegurador¹⁸. No obstante que la regulación indicaría que cualquier cliente, de cualquier tamaño, sería consumidor financiero, las normas determinan un valor máximo de una operación que conocería el defensor del consumidor financiero, que así mismo está estipulado en la ley¹⁹. Igualmente, la ley define tanto productos como servicios financieros²⁰.

Entre los principios orientadores de las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades financieras está la transparencia y la información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita que los consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos y obligaciones y los costos de las relaciones que establecen con las entidades (República de Colombia, ley 1328 de 2009, Artículo 3, 2009). Otros principios son la debida diligencia de las entidades vigiladas en el ofrecimiento de productos y la prestación de servicios; la libertad de elección en la selección de las contrapartes; la responsabilidad de las entidades vigiladas en el trámite de quejas; el manejo adecuado de conflictos de interés, y la educación del consumidor financiero.

En relación con la información, se parte de la premisa de que es la que le permite conocer sus derechos. Igualmente, en forma implícita se entiende que es con base en información

¹⁵ Cfr. Decreto 1687 de 2010 Art. 10 Num. 14 (por el cual se reforma el Decreto 3523 de 2009) (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, 2010). Inicialmente estas competencias fueron establecidas en el Decreto 2153 de 1992 Art. 2º Num. 4º (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 1992).

¹⁶ No obstante, en el caso de productos financieros, se otorgan facultades jurisdiccionales a la SFC (República de Colombia, ley 1480 de 2011, Art. 57, 2011).

¹⁷ Se conoce como Estatuto Orgánico del Sistema Financiero –EOSF– al Decreto 663 de 1993 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 1993).

¹⁸ Cfr. Ley 1328 de 2009 artículos 1º segundo inciso y 2º Lit. d) (República de Colombia, 2009). Las entidades vigiladas por la SFC están definidas en el EOSF en lo que hace al sistema financiero intermediado y en la Ley 964 de 2005 (República de Colombia, 2005) para el sistema financiero

¹⁹ Cfr. Ley 1328 de 2009 artículos 13 a 19 (República de Colombia, 2009). Tal valor es de 100 SML equivalentes a 54 millones de pesos o US\$27.500.

²⁰ Cfr. Ley 1328 de 2009 artículo 2º Lit. e) (República de Colombia, 2009).

de calidad como es posible tomar decisiones responsables.

Hay algunos aspectos a destacar en la protección del consumidor financiero a través de la información. En primer término, en esta ocasión se le da mayor preponderancia a la educación, que debe ser adecuada para que el consumidor financiero conozca sus derechos y pueda ejercerlos. Este es precisamente uno de los principios de la ley, con lo que se estaría reconociendo que no basta con otorgar la información, sino que se requiere que el consumidor financiero la asuma, procese y utilice de una manera adecuada. Podría estar también implícita una mayor complejidad de los productos financieros, dado que es necesario el estudio y entendimiento por parte del consumidor, de cláusulas con las condiciones de los contratos que se firmarán, entre otras.

En segundo término, al consumidor financiero se le fija, al tiempo con sus derechos, la indicación de ejercer buenas prácticas de protección en su propio favor, tales como: informarse adecuadamente sobre los productos y servicios que piensa adquirir o emplear, así como indagar sobre las condiciones generales de la operación que vaya a realizar, sus obligaciones como consumidor financiero en relación con tales operaciones, los costos de las mismas, las exclusiones y restricciones aplicables, y exigir las explicaciones verbales y escritas necesarias, precisas y suficientes para su toma de decisiones, y el seguimiento de las instrucciones y recomendaciones de las entidades financieras sobre el manejo de los productos.

La SFC, antes Superintendencia Bancaria, tiene competencia para la protección de los consumidores financieros, que deben ser informados por las entidades vigiladas acerca de los servicios que prestan, de manera que se logre "la mayor transparencia en las operaciones que se realicen" y que los usuarios de los servicios puedan escoger las mejores opciones

contando con elementos de juicio claros²¹. Sin embargo, la SFC no tiene amplias competencias en relación con quejas de los consumidores financieros, y por el contrario, las funciones de la Dirección de Protección al Consumidor Financiero están relacionadas con el diseño de la política de protección al consumidor financiero, hacer seguimiento a la atención al público por parte de las entidades supervisadas, lo mismo que a la defensoría del consumidor financiero, y diseñar y desarrollar programas de educación a los consumidores financieros, entre otras²².

Por otro lado, la Ley 1480 de 2011 Nuevo Estatuto del Consumidor estableció que los consumidores financieros de las entidades vigiladas por la SFC pueden llevar ante la misma los asuntos contenciosos que se den entre ellos y dichas entidades vigiladas "para que sean falladas en derecho, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez" (República de Colombia, ley 1480 de 2011, Artículo 57, inciso 1, 2011). Esto le permitirá a la SFC conocer de las controversias que se den en cumplimiento de los contratos entre los consumidores y entidades (Artículo 57, inciso 2 y 3).

2.3 Inversionistas consumidores: Régimen del Mercado Público de Valores

En tercera instancia, en la 'cúspide' de la escala de complejidad de los productos adquiridos, está el caso de los inversionistas consumidores que conforman portafolios con títulos valores. En este caso se pasa a un asunto que si bien tiene claras fundamentaciones económicas (la selección de un portafolio de inversión), lo que debe hacerse con el estándar de un experto prudente y diligente, está extensamente regulado en el sentido de que se establece: la acepción de

²¹ Cfr. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero –EOSF– artículos 97 y 98 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 1993).

²² Cfr. Decreto 4327 de 2005 Art. 20 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (hoy el Decreto 2555 de 2010 del mismo Ministerio, Art. 12.2.1.1.4).

información, las características de la misma, las obligaciones de otorgarla, las responsabilidades de quienes tienen dichas obligaciones, los requisitos de información para realizar la emisión de valores en oferta pública, el seguimiento de la SFC a los emisores de valores, las infracciones por no entregar información o por hacerlo sin las condiciones y características requeridas, entre otros asuntos. Asociado a esto, se regula lo correspondiente a los sujetos de protección, indicando, además, los deberes expresos de quienes deben prestar consejo y asesoría a los clientes inversionistas (los consumidores), y las sanciones en las que incurren los agentes de intermediación o los asesores de inversión por no cumplir con dichas obligaciones.

Dado que la protección de los inversionistas se basa principalmente en la información, son innumerables las menciones sobre esta que contiene el régimen del mercado público de valores. En primer término, se parte de la base de que es objetivo de la ley la protección de los derechos de los inversionistas²³, en seguimiento al principio I de la Organización Internacional de Comisiones de Valores IOSCO (por su sigla en inglés). Este principio indica que estos deben estar protegidos de conductas de manipulación o prácticas fraudulentas, incluyendo el uso indebido de información privilegiada, entre otras. Es de la mayor importancia la revelación plena de información material para la toma de decisiones de los inversionistas, que deben estar en capacidad de evaluar sus riesgos potenciales y de proteger sus propios intereses²⁴. Los requerimientos de información incluyen el establecimiento de características de la información, y estándares contables y de auditoría según los más altos requisitos de calidad internacionalmente aceptados (IOSCO, 2003, p. 5).

²³ Cfr. Ley 964 de 2005 Art. 1º Lit. a) Numeral 1º (República de Colombia, 2005).

²⁴ Otros mecanismos de protección que trae la regulación son: los estándares de acceso de los intermediarios del mercado y la aplicación de principios de buen gobierno corporativo. Ver al respecto Blanco (2010).

En segundo término, la ley establece dentro de los criterios de intervención, que el mercado de valores esté provisto de información oportuna, completa y exacta, y son actividades sujetas a las reglas del mercado el acopio, suministro y procesamiento de información al mercado. Igualmente, se regula la organización del Sistema Integral de Información del Mercado de Valores –SIMEV–, que incluye el Registro Nacional de Valores y Emisores –RNVE–²⁵, y se dan al regulador facultades para determinar la información que hará parte del Registro, y se establecen obligaciones de entrega periódica y actualizada de información completa, clara y suficiente que pueda afectar las decisiones de los inversionistas.

Es de anotar que la información que reposa en el SIMEV es de carácter público, de tal manera que la voluntad de acceso es de cuenta del inversionista. La responsabilidad por la oportunidad, veracidad y completitud de dicha información, lo mismo que por los efectos que se puedan causar con la misma, son de quien suministra la información, esto es, del emisor de valores, y en concreto de su representante legal (República de Colombia, ley 964 de 2005, Art.7, 2005).

En tercer término, los mayores requisitos de calidad de la información tienen una fuerte conexión con la mayor responsabilidad que se asigna a los inversionistas. El concepto de información relevante, para todos los efectos, está directamente relacionado con la toma de decisiones informadas por parte de expertos prudentes, dando a entender también que los productos que se adquieren son de mayor sofisticación. Pero aceptando en principio que tal calidad de expertos prudentes solamente la tendrían quienes desarrollan en forma habitual y profesional la actividad de negociación de

²⁵ Cfr. Ley 964 de 2005 Art. 7º (República de Colombia, 2005) desarrollado por el Decreto 3139 de 2006, que reformó la Resolución 400 (hoy en el Decreto 2555 de 2010 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia).

valores, esto es, los inversionistas profesionales, es necesario tomar previsiones para cuando los inversionistas no entran en esta categoría, pero manteniendo la complejidad de los productos financieros y el estándar de protección a los inversionistas. Esto justificaría la necesidad de diferenciar a los inversionistas que tienen la categoría de clientes de las SCB, de otros consumidores financieros, fijándose a los intermediarios deberes de asesoría especiales para con estos inversionistas consumidores.

Al respecto, el regulador del mercado interviene con normas de carácter general mediante las cuales: define la calidad de cliente inversionista, las reglas aplicables a las relaciones de los inversionistas con los emisores de valores y los intermediarios del mercado, y establece obligaciones de suministro de información a los clientes inversionistas y de entrega de extractos de cuenta periódicos²⁶.

Es de anotar que la regulación prevé que dentro de los destinatarios de la información relevante estén los tenedores de unidades de carteras colectivas de inversión²⁷. Los estándares de información para los administradores de estos fondos son altos, e incluyen la disponibilidad de portales de Internet en los que se publica, en forma diaria, el valor de la unidad y la rentabilidad del respectivo fondo colectivo²⁸.

En cuarto término, el estándar de seguimiento de las normas sobre la información es más extenso y riguroso cuando se trata de los inversionistas en general, y de los inversionistas consumidores en particular, que en el caso de

los consumidores financieros. Es así que se abre una categoría en el concepto de supervisión que es el control objetivo y exclusivo de los emisores de valores por parte de la SFC, por medio del cual se verifica la entrega de información material o relevante a los inversionistas y al mercado, y se sanciona su incumplimiento, por parte de la Delegatura para Emisores de Valores y Portafolios Colectivos de Inversión²⁹.

En lo que atañe a las funciones jurisdiccionales de la SFC relacionadas con los inversionistas consumidores, estas se deben limitar a las dirigidas a la protección de los accionistas minoritarios de las sociedades que participan en el mercado público de valores, contempladas en los artículos 142 y 143 de la Ley 446 de 1998 (República de Colombia, 1998)³⁰. En este caso se entiende a los accionistas más como inversionistas que como simples consumidores financieros.

Pero a pesar de las numerosas obligaciones de suministro de información que se debe otorgar al mercado, estas no parecen equilibradas con deberes de los inversionistas respecto de la lectura y análisis de los prospectos de información de los emisores de valores en oferta pública, y su comprensión respecto del riesgo de los papeles, bien sea directamente o buscando la debida asesoría, antes de tomar las respectivas decisiones de inversión. La pregunta que queda es respecto de la utilidad para los inversionistas de tal cúmulo de información, frente al costo que representa para los obligados a otorgarla y para las autoridades, y de la eficacia (en su sentido amplio) de la regulación para la protección de los inversionistas.

²⁶ Cfr. Ley 964 de 2005 Art. 4º Lit. e) (República de Colombia, 2005) desarrollado por el Decreto 1121 de 2008 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2008) artículos 1.5.2.4 y 1.5.3.3, hoy en el Decreto 2555 de 2010 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2010).

²⁷ Cfr. Decreto 2175 de 2007 artículos 7 y 8 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2007).

²⁸ Cfr. Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2007, Artículos 39 y 40).

²⁹ Cfr. Decreto 4327 de 2005 artículo 6º (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2005) hoy el Decreto 2555 de 2010 artículo 12.2.1.1.4, en particular los numerales 9, 10, 18, 19 y 26 de la parte A, y 2 y 8 de la parte B (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2010).

³⁰ Ver al respecto el concepto de la Superintendencia Financiera de Colombia (2009, 13 de febrero).

3. *La información al consumidor en otros regímenes*

La información es el elemento central de la protección de los derechos de los consumidores en diferentes regímenes normativos. El denominador común de estos marcos regulatorios es la utilización de la información como instrumento para dar a conocer y hacer efectivos los derechos del consumidor. Con respecto a la protección de los consumidores financieros, se incluye en algunos regímenes, como el de Perú donde hay un capítulo especial sobre servicios financieros. Finalmente, en relación con los inversionistas consumidores, la regulación está por fuera de estos estatutos y entra en los respectivos regímenes de los mercados de valores.

En España (Reino de España, 1984), la ley de consumidor determina que se promoverán la información y la educación de los consumidores, y que es derecho básico de estos obtener información correcta sobre productos o servicios, así como la divulgación que facilite el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute. También se exige la información sobre la composición, indicaciones y efectos adversos de los medicamentos y otros productos para la salud. En cualquier caso, se establece el derecho a la información, y se indica que esta debe ser veraz, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los productos.

En México, la Ley Federal de Protección al Consumidor de 2002 (México, 2002) considera la información y la publicidad de gran relevancia, puesto que a través de ella es posible hacer del conocimiento del público aspectos como calidad, precio y condiciones de compra de bienes y servicios. También se considera un instrumento para modificar los hábitos y prácticas de consumo de la población, para que, además de los precios, considere criterios de utilidad y calidad al momento de tomar sus decisiones de consumo.

En Perú una de las finalidades del Código de Protección y Defensa del Consumidor (República de Perú, 2010) es reducir la asimetría informativa entre consumidores y proveedores de bienes y servicios. Esta se define como la característica de la transacción comercial por la que el proveedor suele tener mayor y mejor información sobre los productos y servicios que ofrece el mercado a los consumidores. Además, propone un principio de transparencia, que consiste en que los proveedores pongan a disposición de los consumidores la plena accesibilidad a la información veraz y apropiada acerca de productos o servicios. Los consumidores tienen derecho a tener información oportuna, suficiente, veraz y fácilmente accesible, relevante para la toma de decisiones sobre consumo que se ajuste a sus intereses.

Es de anotar que el Código peruano de defensa del consumidor incluye dentro de sus definiciones y previsiones la adquisición de productos y la prestación de servicios financieros (bancarios, de crédito, de seguros y previsionales), excepto lo relativo al mercado de valores. Claro está que establece las normas de protección mínima a los consumidores, pero deja la posibilidad de que los estándares aumenten en las normas sectoriales. Igualmente, involucra lo concerniente a la información de los deudores en centrales privadas de riesgo.

En Argentina (República de Argentina, 1993) la información se presenta como un deber de quienes produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios. La misma debe entregarse en forma cierta, objetiva, y debe ser veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características de tales bienes y servicios. Igualmente, las cosas y los servicios deben ser suministrados o prestados de forma que puedan ser utilizados en condiciones previsibles y normales de uso.

En Chile (República de Chile, 2004) los derechos de los consumidores vienen especificados con

sus respectivos deberes. Así las cosas, los consumidores tienen derecho a una información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes que estos tengan, y el deber de informarse responsablemente de ellos.

En todos los regímenes normativos existen previsiones sobre obligación de informar riesgos y efectos negativos de los productos (respecto a la salud y seguridad de los usuarios), y entregar los respectivos manuales de uso; prohibición de publicidad engañosa; y existencia de asociaciones de consumidores y usuarios, políticas sobre educación y autoridades a cargo de supervisar el tema, entre otros aspectos.

Conclusiones

La información para los consumidores pasó de ser un problema económico de formación de la demanda y toma de decisiones sobre consumo, a convertirse en un instrumento jurídico de protección de los derechos de los consumidores y de acceso a canales de reclamo y resarcimiento. Pero la toma de decisiones sobre consumo 'simple' se vuelve más complicada cuando se trata de consumidores financieros de un sector sujeto a regulación prudencial, y más compleja aun cuando los mismos son, a la vez, inversionistas consumidores de títulos valores.

Los requisitos y características de la información que trae la regulación escalan en la medida en que los bienes, servicios y productos se tornan más sofisticados: de las 'marquillas' con información básica y los manuales de uso, instalación y mantenimiento de los bienes, se pasa a la necesidad de información técnica sobre los productos y servicios financieros por parte de las fuerzas de ventas destacadas por las entidades financieras, y finalmente a obligaciones de entrega de información material (relevante) en prospectos de información en oferta pública el mercado público de valores elaborados por los

asesores en banca de inversión de los emisores de valores.

Por último, existe un desbalance entre los mayores requisitos de información, en volumen, idoneidad y calidad para productores y proveedores, que no tienen contrapartida en la imposición de responsabilidades a los consumidores, en ninguna de las escalas propuestas. Sin embargo, sí hay una tendencia a aumentar las exigencias: mientras que a los consumidores 'simples' se les pide informarse y obrar de buena fe frente a productores y proveedores, a los consumidores financieros se les indican buenas prácticas en el conocimiento y uso de los productos, y los inversionistas consumidores deben, por fuerza, solicitar asesoría y asumir los riesgos de sus propias decisiones. Queda en discusión la efectividad de la regulación, costosa para los obligados a otorgarla, sin que se garantice el objetivo de protección de los consumidores, así como la determinación de políticas de educación hacia un consumo responsable.

Referencias bibliográficas

- Beck, U. (2004). La Irresponsabilidad Organizada. Mimeo 2004. Disponible en: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/4898>. Consulta: Sep. 2008.
- Beck, U. (2006) La Sociedad del Riesgo: Hacia una nueva Modernidad. (J. Navarro, D. Jimenez & M. R. Borrás, Trad. del original en alemán Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne) (1ª Ed). Barcelona: Paidós.
- Blanco, C. (2010). La regulación como herramienta de protección a los inversionistas: el caso del mercado colombiano. Mimeo.
- Cuevas, H. (2001). Fundamentos de la Economía de Mercado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- International Organization Of Securities Commission –IOSCO–. (2003). Principles and Objectives of Securities Regulation". Documento 123 (2003) actualizado 2009. Disponible: www.iosco.org/ Consulta 1º Dic. 2011.
- Jiménez, M. L. (s. f.). "Protección al Consumidor". Mimeo. Profesora Adjunta del Departamento de

- Derecho de la Universidad Iberoamericana, México. Anuario Pag. 320-349. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr13.pdf> Consulta el 10 de diciembre de 2011.
- Linare, P. (1995). La aplicación de los principios de justicia de John Rawls en el Estado Social de Derecho. *Revista de Derecho de la Universidad del Norte*, (5), 1-17.
- Mexico. (2002). Exposición de motivos de la actual Ley Federal de Protección al Consumidor. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/104.html> Consulta el 30 de noviembre de 2011.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. (2010). Decreto 1687 de 2010, por medio del cual se reforma el Decreto 3523 de 2009. Colombia.
- Ministerio de Gobierno de Colombia. (1982). Decreto 3466 de 1982, Estatuto del Consumidor. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (1992). Decreto 2153 de 1992. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2005). Decreto 4327 de 2005. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2007). Decreto 2175 de 2007. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2008). Decreto 1121 de 2008. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2010). Decreto 2555 de 2010, Decreto único Financiero. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (1993). *Decreto 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*. Colombia.
- Misas, G. (2005). La Información en las Sociedades Contemporáneas. *Revista de Economía Institucional*, 7, (12), 138-163.
- Muñoz, M. (2004). Determinantes del ingreso y del gasto corriente de los hogares. *Revista de Economía Institucional*, 6, (10), 183-198.
- Ovalle, J. (s. f.). Ley Federal de Protección al Consumidor Comentada. Mimeo. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/12/leg/leg6.pdf> Consulta el 10 de diciembre de 2011.
- Pérez, M. (2009). Necesidades, derechos y políticas públicas: una mirada desde la teoría económica. *Revista de Economía Institucional*, 11, (20), 253-269.
- Pindyck, R. & Rubinfeld, D. (2001). *Microeconomía* (5a Ed.). Madrid: Pearson Educación.
- Reino de España. (1984). Ley 26 de 1984, Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios. Disponible en: <http://www.derecho.com/l/boe/ley-26-1984-general-defensa-consumidores-usuarios/> Consulta el 1 de diciembre de 2011.
- República de Argentina (1993). Ley 24240 de 1993, Defensa del Consumidor. Disponible en: <http://www.satlink.com/usuarios/m/martigli/consumidores/ley.htm> Consulta el 1 de diciembre de 2011.
- República de Chile. (2004). Ley 19995 de 2004. Disponible en: http://www.sernac.cl/docs/ley_del_consumidor.pdf Consulta el 10 de diciembre de 2011.
- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Colombia.
- República de Colombia. (1998). Ley 446 de 1998. Colombia.
- República de Colombia. (2005). Ley 964 de 2005. Colombia.
- República de Colombia. (2009). Ley 1328 de 2009. Colombia.
- República de Colombia. (2011). Ley 1480 de 2011. Colombia.
- República del Perú. (2010). Ley 29571 de 2010, Código de Protección y Defensa del Consumidor. Disponible en: http://portal.andina.com.pe/EDPEspeciales/especiales/2010/setiembre/codigo_consumidor.pdf Consulta el 30 de noviembre de 2011.
- Superintendencia Financiera de Colombia –SFC– (2009, 13 de Febrero). Concepto 2009002503-001 Disponible en: <http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/PrincipalesPublicaciones/boletinej/boletin1909/superfinanciera.html> Consulta el 29 de noviembre de 2011.
- Tamayo, J. & Caro M. (2007). Proyecto de Ley: código de defensa del consumidor. En *Regulación Financiera y Bursátil y Derechos del Consumidor* (pp. 57-150). Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
- Villalba, J C. (2009). La Noción de Consumidor en el Derecho Comparado y en el Derecho Colombiano. *Revista Universitas*, (119), 305-340.
- Zunzunegui, F. (2006). Una Aproximación a la Protección del Inversor en el Mercado de Valores. En A. Rodríguez (Ed.). *Temas de Derecho Financiero Contemporáneo* (pp. 190-191). Bogotá: Universidad del Rosario.