



**Conferencia de las Naciones Unidas
sobre Comercio y Desarrollo**

Distr. general
29 de abril de 2019
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho
y Política de Protección del Consumidor
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 8 y 9 de julio de 2019
Tema 3 c) del programa provisional
Examen voluntario entre homólogos del derecho y la
política de protección del consumidor de Indonesia

**Examen voluntario entre homólogos del derecho
y la política de protección del consumidor de
Indonesia: Resumen***

* Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son los del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, sus funcionarios o los Estados Miembros. El presente documento es un resumen del informe completo sobre el examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor de Indonesia.



I. Introducción

1. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor tiene el mandato de, entre otras cosas, realizar exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y las políticas nacionales de protección del consumidor que aplican las autoridades nacionales competentes. En su tercer período de sesiones, el Grupo alentó a los Estados miembros interesados a que se ofrecieran para participar en esos exámenes entre homólogos (TD/B/C.I/CPLP/15).

2. El presente informe sirve de base para la sesión sobre el examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor de Indonesia, que se celebrará durante el cuarto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor los días 8 y 9 de julio de 2019 en Ginebra (Suiza). Indonesia ha sido el segundo Estado miembro de la UNCTAD, después de Marruecos, en ofrecerse a someterse a un examen entre homólogos. El Organismo Nacional de Protección del Consumidor de Indonesia manifestó su interés en participar en el examen por conducto de los representantes de la Misión Permanente de Indonesia ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El examen entre homólogos se inscribe en el contexto de los esfuerzos del país por reforzar su sistema nacional de protección del consumidor; se prevé que las recomendaciones derivadas del examen den pie a reformas profundas, incluida una revisión de la legislación existente en materia de protección del consumidor.

II. Contexto político, económico y social

3. Indonesia es un Estado constitucional y democrático con una población total de más de 263 millones de personas. El 28 de septiembre de 1950, se convirtió en el sexagésimo Estado Miembro de las Naciones Unidas. En 2017 Indonesia ocupó el puesto 116 de un total de 189 países en la clasificación por Índice de Desarrollo Humano, situándose en la categoría de desarrollo humano medio¹. Entre 1990 y 2017, la esperanza de vida al nacer aumentó en 6,1 años y el promedio de años de escolaridad en 4,7 años, al tiempo que el ingreso nacional bruto *per capita* aumentó en cerca del 150 %². Según datos del Banco de Indonesia, el banco central del país, el producto interno bruto es aproximadamente de 1.015 billones de dólares de los Estados Unidos, con una tasa de crecimiento anual del 5,07 % y una inflación anual del 3,61 %³. Los tres sectores que más contribuyen al producto interno bruto del país son la industria manufacturera, la agricultura y la industria del automóvil⁴. Con arreglo a la clasificación del Banco Mundial, Indonesia es una economía de ingreso mediano bajo⁵ y se ha convertido en la décima economía más grande del mundo a paridad de poder adquisitivo. Según cifras de 2018, el país había logrado reducir su tasa de pobreza al 9,8 %, la mitad con respecto a 1999⁶.

4. Indonesia tiene una larga tradición en materia de protección del consumidor. La Asociación Indonesia de Consumidores (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia), establecida en 1973, se afilió a Consumers International en 1974 (véase <https://ylki.or.id/profil/tentang-kami>; consultado el 15 de abril de 2019). La creación del Organismo Nacional de Protección del Consumidor, sobre la base de la Ley de Protección del Consumidor (Ley núm. 8 de 1999), también conocida como Ley General de Protección del

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018, Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update – Briefing note for countries on the 2018 Statistical Update, pág. 2, disponible en http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/IDN.pdf.

² *Ibid.*

³ Banco de Indonesia, s.f., *2017 Economic Report on Indonesia*, disponible en www.bi.go.id/id/publikasi/laporan-tahunan/perekonomian/Pages/LPI_2017.aspx (consultado el 5 de abril de 2019).

⁴ *Ibid.*

⁵ Banco Mundial, 2019, Data, World Bank country and lending groups, disponible en <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (consultado el 8 de abril de 2019).

⁶ *Ibid.*

Consumidor, debe considerarse en el contexto de la descentralización y las medidas adoptadas para delegar cada vez más poderes a los gobiernos locales. Las controversias en materia de consumo pueden resolverse acudiendo a los tribunales ordinarios o por la vía no contenciosa, en particular a través de órganos especializados en la solución de ese tipo de litigios, financiados por los gobiernos provinciales⁷.

5. El Gobierno de Indonesia se ha fijado como prioridad revisar la Ley en el actual período legislativo. Ahora bien, según el Programa Legislativo Nacional 2015-2019, el proyecto de ley ocupa el lugar 92 de los 189 que han de examinarse y aprobarse antes de las elecciones presidenciales de mediados de 2019⁸. En el presente examen entre homólogos se formulan algunas sugerencias para tratar eficazmente cuestiones emergentes, como la proliferación del comercio digital y transfronterizo, sin perder de vista los intereses, las preocupaciones y las necesidades de los consumidores, en particular los consumidores vulnerables. Se estudiarán las recientes medidas de reforma adoptadas por el Gobierno de Indonesia, los debates internacionales y las iniciativas regionales, así como los desafíos contextuales singulares que afronta el país habida cuenta de su gran mercado interno, su economía en rápido desarrollo y su sistema de gobernanza altamente descentralizado.

III. Marco sustantivo

6. El artículo 28 f) de la Constitución de Indonesia (1945) reconoce a todo ciudadano indonesio el derecho a “... comunicar y obtener información con miras a su propio desarrollo y el de su entorno social, así como a solicitar, obtener, poseer, guardar, procesar y transmitir información por todos los medios disponibles”. Aparte de esta disposición, no hay ninguna otra mención explícita a los derechos o la protección del consumidor en la Constitución.

7. La protección del consumidor es una política transversal: figura en una serie de instrumentos legislativos verticales (sectoriales) y horizontales (transversales). El principal de ellos y el tema central del presente informe es la Ley de Protección del Consumidor (Ley núm. 8 de 1999), que hasta ahora ha sido la ley general de protección del consumidor.

8. La Ley fue aprobada en el marco de un conjunto de reformas tras la crisis financiera asiática, entre otras medidas, con arreglo a los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional. La Ley abarca los siguientes temas en sus 65 artículos: antecedentes de la aprobación de la Ley; principios y objetivos de la Ley; definición de consumidores y empresarios; derechos y obligaciones de los consumidores y los empresarios; prohibiciones impuestas a los empresarios; disposiciones relativas a las cláusulas tipo; estructura y funciones del Organismo Nacional de Protección del Consumidor; funciones de las asociaciones de consumidores; solución de controversias; composición y funciones de los órganos de solución de controversias en materia de consumo; y sanciones por infracciones a la Ley.

9. Otras normas relacionadas con los consumidores son el Código Civil de Indonesia, en particular el artículo 1365 del capítulo III, así como otras leyes, en particular las relativas a la alimentación, la salud, los servicios financieros, la tecnología de la información y las comunicaciones y el transporte, que son de la competencia de diversos sectores, ministerios y organismos. Si bien el artículo 31 de la Ley de Protección del Consumidor prevé el establecimiento de órganos de solución de controversias en materia de consumo, con el fin de reforzar la protección del consumidor, el artículo 29 1) establece que el Gobierno es responsable de la protección del consumidor en la práctica. En consecuencia, la Ley de Comercio (Ley núm. 7 de 2014) contiene disposiciones relativas al organismo que ha de encargarse de aplicar las leyes de protección del consumidor —el Ministerio de Comercio—, al tiempo que indica en disposiciones más específicas que las actividades

⁷ *Boletín Oficial de la República de Indonesia*, 1999, Ley de Protección del Consumidor (Ley núm. 8 de 1999), artículo 49, 20 de abril.

⁸ Secretaría General de la Cámara de Representantes de Indonesia, 2016, Leyes y proyectos de ley, Cámara de Representantes, disponible en www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list (consultado el 8 de abril de 2019).

comerciales han de orientarse hacia una mejor protección del consumidor (capítulo II, artículo 3 j)) y que las políticas comerciales nacionales deben tener por objeto mejorar el clima de negocios y la protección del consumidor (artículo 5)⁹.

10. En el presente examen entre homólogos se estudian los siguientes elementos de la Ley de Protección del Consumidor:

a) **Objetivos.** El principal objetivo de la Ley es crear un sistema de protección del consumidor que proporcione seguridad jurídica, transparencia y acceso a la información a todos los ciudadanos de Indonesia. La Ley también tiene por objeto sensibilizar a los comerciantes y proveedores de servicios acerca de la importancia de la protección del consumidor y la necesidad de que las empresas tengan una conducta honesta, justa y responsable;

b) **Derechos del consumidor garantizados por la Ley.** El artículo 4 de la Ley reconoce los siguientes derechos al consumidor: a utilizar o consumir bienes y/o servicios en condiciones de seguridad; a elegir bienes y/o servicios; a obtener información sobre el estado de los bienes y/o servicios y las garantías aplicables; a hacer oír sus opiniones y reclamaciones sobre los bienes y/o los servicios utilizados o consumidos; a obtener una defensa, una protección y una solución adecuadas en toda controversia en materia de consumo; a recibir formación y educación en materia de consumo; a recibir un trato o servicio no discriminatorio; y a obtener una indemnización, una reparación y/o una sustitución si los bienes y/o los servicios no son conformes a lo acordado o no se han recibido según lo solicitado. Así pues, la Ley contempla un importante conjunto de derechos fundamentales para los consumidores, en consonancia con los principales derechos del consumidor enunciados en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor revisadas;

c) **Obligaciones de las empresas.** Dado que, para hacer respetar los derechos del consumidor y sentar las bases de una política eficaz en ese ámbito, es necesario que las empresas comprendan en qué consiste la protección del consumidor y tengan la capacidad de respuesta suficiente, en el informe completo se presenta un análisis de las obligaciones de las empresas en materia de protección del consumidor. Así pues, de la comparación de los derechos del consumidor antes mencionados con las obligaciones de las empresas enumeradas en los artículos 7 a 19 de la Ley se desprende que hay tres conjuntos de derechos del consumidor que quizá no guarden una correlación directa con las obligaciones o prohibiciones impuestas a las empresas: los derechos relativos a la presentación de reclamaciones (artículo 4 d)); al acceso a la defensa, la protección y una solución adecuadas en toda controversia en materia de consumo (artículo 4 e)); y el acceso a la formación y la educación (artículo 4 f));

d) **Derecho de una empresa a restablecer su buena reputación.** De la comparación de las obligaciones del consumidor con los derechos de las empresas sobre la base de los artículos 5 y 6 de la Ley se desprende que no hay ninguna obligación del consumidor que corresponda al artículo 6 d) relativo al derecho de una empresa a “restablecer su buena reputación si se demuestra legalmente que el daño sufrido por el consumidor no es consecuencia de la compra de bienes o servicios”. En consonancia con el espíritu de la Ley y el objetivo general de mantener un buen clima de negocios, las empresas deberían tener también el derecho de restablecer su buena reputación en caso de que esta haya quedado dañada ilícitamente;

e) **Deber de diligencia del consumidor.** La Ley contiene una serie de disposiciones relativas al deber de diligencia del consumidor, el cual tiene la obligación de leer las instrucciones y demás información relacionada con los productos o servicios que haya adquirido (artículo 5 a)). Esto supone una responsabilidad considerable para los consumidores, por lo que también se espera de los comerciantes que actúen de forma responsable hacia ellos. Hay alusiones a la cuestión de la protección legal externa, pero la indemnización por daños a los consumidores solo figura en disposiciones posteriores de la Ley y no como objetivo principal. En caso de controversia, el deber de diligencia podría

⁹ *Boletín Oficial de la República de Indonesia*, Ley de Comercio (Ley núm. 7 de 2014), capítulo IV, Comercio interno, 11 de marzo.

resultar perjudicial para el consumidor, pues puede dar pie a que los tribunales se ocupen de determinar si el consumidor ha tomado las precauciones debidas, por ejemplo antes de firmar un contrato o comprar un producto. La cuestión de la carga de la prueba solo se menciona en el contexto de la inocuidad de los productos en los artículos 19 a 22 de la Ley, en los que se indica que incumbe al comerciante demostrar que no ha incurrido en falta ni negligencia cuando un consumidor denuncia daños o pérdidas;

f) Especialización y subsidiariedad. Por cuanto respecta a aspectos sectoriales, el ámbito de aplicación de la Ley se define reconociendo los principios de especialización y subsidiariedad, según los cuales pueden concurrir un derecho general y varias leyes sectoriales más específicas. Las jurisdicciones más grandes, en particular, pueden beneficiarse de un sistema de este tipo porque ofrece a los consumidores más —y posiblemente mejores— opciones de protección contra las prácticas comerciales perjudiciales o fraudulentas. También significa que, de ser necesario, las autoridades pueden actuar en función de sus conocimientos o procedimientos especializados. Ahora bien, esta aplicación descentralizada de las leyes de protección del consumidor plantea algunos problemas. Para los consumidores, las empresas y las entidades públicas, puede llegar a ser difícil comprender a fondo las normas de protección del consumidor y aplicarlas en forma coherente. Un sistema descentralizado de protección del consumidor supone esfuerzos concertados de coordinación en todas las etapas, desde la redacción de las normas sustantivas y de procedimiento hasta su aplicación y, por último, su examen y revisión. Es indispensable que haya contactos periódicos entre las autoridades competentes, de modo que avancen al mismo ritmo y vayan formando un entendimiento o espíritu común para interpretar y aplicar las leyes y los reglamentos pertinentes. Por cuanto respecta a las actuaciones relativas a las controversias en materia de consumo, las disposiciones del Código Civil, por ejemplo su artículo 1365, son un argumento más a favor de la eficacia de la subsidiariedad.

IV. Marco institucional

11. En Indonesia, la aplicación de las leyes de protección del consumidor depende de un sistema complejo de autoridades del que forman parte diferentes ministerios sectoriales, organismos especializados y reguladores sectoriales, así como entidades dependientes de los gobiernos locales. Esto es consecuencia, en parte, de la política general de descentralización aplicada por el Estado en los dos últimos decenios.

12. El Organismo Nacional de Protección del Consumidor es una autoridad independiente y la principal entidad encargada de prestar asesoramiento en materia de políticas, de conformidad con los artículos 33 y 34 de la Ley de Protección del Consumidor. La Dirección General de Protección del Consumidor y Normas Comerciales, dependiente del Ministerio de Comercio, se encarga de aplicar las políticas generales de protección del consumidor en Indonesia, en coordinación con otros ministerios y/u organismos técnicos encargados de cuestiones sectoriales relativas a la protección del consumidor¹⁰. Entre dichos organismos figuran el Ministerio de Salud¹¹, el Organismo de Control de Alimentos y Fármacos¹², la Autoridad de Servicios Financieros¹³, el Banco Central y el Ministerio de Finanzas.

13. El Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional, el Ministerio de Comercio y los ministerios y/u organismos técnicos conexos tienen el mandato de coordinar y evaluar

¹⁰ Sobre la base de una entrevista al Director de Normalización y Control de la Calidad, Dirección General de Protección del Consumidor y Normas Comerciales; y un representante de la Dirección de Defensa del Consumidor, Dirección General de Protección del Consumidor y Normas Comerciales, misión de investigación de la UNCTAD, noviembre de 2018.

¹¹ *Boletín Oficial de la República de Indonesia*, 2009, Ley de Sanidad (Ley núm. 36 de 2009), 13 de octubre.

¹² *Boletín Oficial de la República de Indonesia*, 2017, Reglamento Presidencial núm. 80, sobre el Organismo de Control de Alimentos y Fármacos (2017), 9 de agosto.

¹³ *Boletín Oficial de la República de Indonesia*, 2011, Ley de la Autoridad de Servicios Financieros (Ley núm. 21 de 2011), 22 de noviembre.

cada seis meses la aplicación de las Medidas Nacionales de Protección del Consumidor 2018-2019¹⁴, derivadas de la Estrategia Nacional de Protección del Consumidor, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Presidencial núm. 50 (2017). Los resultados de la evaluación se comunican al Ministerio y se presentan al Presidente cada año¹⁵.

14. A nivel provincial, los órganos de solución de controversias en materia de consumo se encargan de facilitar la solución extrajudicial de los litigios¹⁶.

15. El sistema indonesio de protección del consumidor es extremadamente complejo, pues engloba a múltiples actores institucionales que intervienen en diferentes niveles (administrativo, cuasijudicial y en algunos casos judicial). Habida cuenta de lo anterior, se utilizan los parámetros siguientes para evaluar la eficacia del marco jurídico e institucional:

a) Pertinencia con respecto al programa nacional de desarrollo a mediano plazo, un plan quinquenal en el que se definen las orientaciones estratégicas generales y las prioridades de política de cada administración. En el programa correspondiente al período comprendido entre 2015 y 2019 figura una breve referencia a la protección del consumidor en el capítulo sobre desarrollo económico¹⁷. Se está considerando la posibilidad de incluir en el programa de desarrollo a mediano plazo de la próxima legislatura, que se está redactando bajo los auspicios del Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional, una referencia a la protección del consumidor en relación con temas transversales, como la igualdad de género y la gobernanza¹⁸. Aunque estas cuestiones solo figuran en la última parte del programa, ese cambio es señal de una conciencia cada vez mayor de que las medidas de protección del consumidor abarcan diversos sectores diferentes;

b) Autonomía de las instituciones encargadas de la protección del consumidor. Para evaluar el grado de autonomía de las distintas entidades encargadas de la protección del consumidor, es necesario examinar la desagregación de dichas entidades, de conformidad con el mandato que les otorga la ley. La dotación de recursos para el cumplimiento de su mandato es prioritaria. El Organismo Nacional de Protección del Consumidor, entidad encargada de formular recomendaciones, parece tener la autonomía suficiente para cumplir sus funciones, especialmente desde la entrada en vigor de un nuevo reglamento que prevé que el Organismo se financie con cargo al presupuesto del Estado y ya no el del Ministerio de Comercio. En cuanto a la autonomía de la Dirección General de Protección del Consumidor y Normas Comerciales para tratar cuestiones relativas a la protección del consumidor, dado que la Dirección forma parte del Ministerio de Comercio y que se le han encomendado otras tareas prioritarias, cabe suponer que persiga otros objetivos, como la protección de las empresas o los empresarios, de conformidad con la Ley de Comercio (Ley núm. 7 de 2014). Lo mismo ocurre en el caso de los reguladores sectoriales;

c) Grado de coordinación interinstitucional. Se intenta mejorar la coordinación interinstitucional, de manera horizontal, entre las entidades centrales —especialmente el Organismo Nacional de Protección del Consumidor— y de manera vertical, llegando hasta las provincias. Ello supone, entre otras cosas, la racionalización de los procedimientos en los tribunales de reclamaciones de escasa cuantía¹⁹, la posibilidad de presentar observaciones sobre los veredictos pronunciados por los órganos de solución de controversias en materia de consumo²⁰ y el establecimiento de un portal único para la

¹⁴ *Boletín Oficial de la República de Indonesia*, 2019, Instrucción Presidencial núm. 2 sobre las Medidas Nacionales de Protección del Consumidor (*Aksi Nasional-PK*) 2018-2019, 25 de enero.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Boletín Oficial de la República de Indonesia*, 1999.

¹⁷ Sobre la base de una entrevista a un representante del Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional, misión de investigación de la UNCTAD, noviembre de 2018.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Informes Oficiales de la República de Indonesia, 2015, Resolución núm. 2 del Tribunal Supremo, sobre los procedimientos ante los tribunales de reclamaciones de escasa cuantía, 7 de agosto.

²⁰ Tribunal Supremo de la República de Indonesia, 2006, Resolución núm. 1 del Tribunal Supremo, relativa a los procedimientos para la presentación de una objeción al veredicto de un órgano de

presentación de reclamaciones por la Dirección General de Protección del Consumidor y Normas Comerciales, en cooperación con los ministerios sectoriales. Ello no obstante, convendría delimitar las funciones respectivas con mayor claridad, por ejemplo para definir mejor el mandato y el papel del Organismo Nacional de Protección del Consumidor, el Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional y el Ministerio de Comercio en la transversalización de la cuestión de la protección del consumidor;

d) Empoderamiento de los consumidores. En vista del escaso grado de empoderamiento de los consumidores en Indonesia, la Estrategia Nacional de Protección del Consumidor tiene por objeto reforzar la educación y el activismo de los consumidores introduciendo cuestiones relativas a la protección del consumidor en los planes de estudio y estableciendo un sistema integrado de información en línea destinado a los consumidores²¹. Sería necesario hacer más para que la sociedad civil, en particular las asociaciones de consumidores, participe en la elaboración de las políticas y actúe como portavoz de los consumidores deseosos de obtener reparación;

e) Acceso a la justicia. En la actualidad, las únicas entidades no judiciales facultadas para otorgar reparación a los consumidores son los órganos de solución de controversias en materia de consumo. Sin embargo, los consumidores tienen que acudir de todos modos a un tribunal de distrito para hacer aplicar las decisiones pronunciadas por esos órganos. Con todo, los litigios en materia de consumo son poco frecuentes. Además, la solución contenciosa de esas controversias es problemática porque requiere mucho tiempo y es costosa, y son pocos los abogados que aceptan ocuparse de asuntos de ese tipo, por lo general gratuitamente. A ello se suma el riesgo de que la decisión de un órgano de solución de controversias en materia de consumo sea recurrida ante un tribunal de distrito o un tribunal superior e incluso de que sea anulada por el Tribunal Supremo. Esas dificultades restan eficacia a la actuación de dichos órganos ante los tribunales, por lo que convendría aclarar esos aspectos;

f) Contundencia de la legislación de protección del consumidor. En la Ley de Protección del Consumidor se enuncian una serie de reglas destinadas a defender a los consumidores. Ahora bien, las más de las veces los profesionales del derecho²² prefieren invocar el fundamento jurídico más frecuente en el caso de controversias en materia de consumo, a saber, el ilícito civil, previsto en el artículo 1365 del Código Civil de Indonesia, de 1847²³. En la práctica, los ministerios y/u organismos se refieren a las principales leyes relativas al sector de su competencia para aplicar medidas de protección del consumidor, de conformidad con los principios de especialización y subsidiariedad. Es necesario coordinar y difundir mejor las disposiciones generales y específicas de protección del consumidor a fin de establecer una base sólida para la acción;

g) Autorregulación y buenas prácticas comerciales. En consonancia con lo indicado en el capítulo IV de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, es indispensable que el sector privado promueva buenas prácticas comerciales para fomentar un clima de negocios saludable, tal como lo prevé la Ley de Protección del Consumidor (Ley núm. 8 de 1999), y en especial el comercio electrónico, ámbito en que la vulnerabilidad de los consumidores puede ser mayor que en el mercado tradicional, fuera de Internet. Es preciso prestar más atención a ese aspecto, ya que es frecuente que las empresas no cumplan las exigencias relativas a la inocuidad de los productos²⁴ y hagan caso

solución de controversias en materia de consumo (Organismo Nacional de Protección del Consumidor), 13 de marzo.

²¹ *Boletín Oficial de la República de Indonesia*, 2017, Reglamento Presidencial núm. 50 sobre la Estrategia Nacional de Protección del Consumidor (2017), 3 de mayo.

²² Sobre la base de una entrevista con el Presidente de Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya, organización no gubernamental (ONG) de defensa de los consumidores, misión de investigación de la UNCTAD, noviembre de 2018.

²³ Informes Oficiales de la República de Indonesia, 1847, Código Civil de Indonesia [*Burgerlijk Wetboek*], 30 de abril.

²⁴ Sobre la base de una entrevista con el Presidente de Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya, ONG de defensa de los consumidores, misión de investigación de la UNCTAD, noviembre de 2018.

omiso de las citaciones emitidas por los órganos de solución de controversias en materia de consumo²⁵, cuyas decisiones no son definitivas²⁶.

16. Entre las iniciativas recientes de reforma institucional cabe citar la revisión de la Ley de Protección del Consumidor (Ley núm. 8 de 1999) y la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Protección del Consumidor, que indica que el Gobierno de Indonesia reconoce la importancia de la protección del consumidor haciendo de ella una cuestión que ha de someterse al control de la ciudadanía e integrándola en el marco regulatorio nacional. Los nuevos reglamentos relativos a la función y la financiación del Organismo Nacional de Protección del Consumidor²⁷ y el Plan Nacional de Acción en materia de Protección del Consumidor 2018-2019²⁸ constituyen avances hacia los objetivos fijados en materia de protección del consumidor. Por cuanto respecta al comercio electrónico, es urgente establecer un marco jurídico de mayor alcance que los reglamentos del banco central para proteger los derechos de los consumidores y los derechos de las empresas²⁹.

17. En la actualidad, los esfuerzos de las empresas se centran sobre todo en el sector de los servicios financieros. En agosto de 2018, no menos de 43 empresas, integrantes de la organización indonesia FinTech Association, aprobaron el Código sobre Concesión Responsable de Préstamos³⁰. El Código fue redactado por el grupo de trabajo de la Fintech Association sobre inclusión financiera y aprobado voluntariamente por sus integrantes, que otorgan créditos al consumo en Indonesia³¹. También podrían promoverse iniciativas similares en otros sectores.

18. Las organizaciones de la sociedad civil, como la Asociación de Consumidores de Indonesia, han sido tenaces impulsoras de la defensa y la capacitación del consumidor y de las medidas destinadas a indemnizar a los consumidores, por ejemplo los que han sido víctimas de estafas en relación con planes de viajes de peregrinación (*umrah*)³². La Asociación participó activamente en las gestiones relacionadas con la pérdida de un vehículo en un aparcamiento. Se interpusieron tres demandas³³ y tras diez años de actuaciones judiciales, se modificaron los reglamentos para armonizarlos con la Ley de

²⁵ Sobre la base de una entrevista con un representante del organismo de solución de controversias en materia de consumo Daerah Khusus Ibukota Jakarta Province, misión de investigación de la UNCTAD, noviembre de 2018.

²⁶ Sobre la base de una entrevista con el Presidente de Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya, ONG de defensa de los consumidores, misión de investigación de la UNCTAD, noviembre de 2018.

²⁷ *Boletín Oficial de la República de Indonesia*, 2019, Reglamento del Gobierno núm. 4 sobre el Organismo Nacional de Protección del Consumidor, 28 de enero.

²⁸ *Boletín Oficial de la República de Indonesia*, 2017, Reglamento Presidencial núm. 50 sobre la Estrategia Nacional de Protección del Consumidor (2017), 3 de mayo.

²⁹ *Bisnis.com*, 2019, Cámara de Representantes, *DPR: Regulasi e-money perlu undang-undang agar masyarakat tak dirugikan* [Se necesita una ley sobre el dinero electrónico para evitar pérdidas a los consumidores], 8 de enero, disponible en <https://finansial.bisnis.com/read/20190108/90/876421/dpr-regulasi-e-money-perlu-undang-undang-agar-masyarakat-tak-dirugikan> (consultado el 11 de enero de 2019).

³⁰ *Wartakotalive.com*, 2018, *Pelaku usaha wajib memastikan perlindungan konsumen dan menerapkan praktik bisnis bertanggung jawab* [Las empresas deben garantizar la protección del consumidor y adoptar prácticas comerciales responsables], 23 de agosto, disponible en <http://wartakota.tribunnews.com/2018/08/23/pelaku-usaha-wajib-memastikan-perlindungan-konsumen-dan-menerapkan-praktik-bisnis-bertanggung-jawab> (consultado el 11 de enero de 2019).

³¹ *Ibid.*

³² *The Jakarta Post*, 2018, First travel assets to be sold to compensate victims of 'umrah' scam, 26 de febrero, disponible en www.thejakartapost.com/news/2018/02/26/first-travel-assets-to-be-sold-to-compensate-victims-of-umrah-scam.html (consultado el 11 de enero de 2019).

³³ *Hukumonline.com*, 2007, *Secure Parking kembali digugat pemilik kendaraan* (El aparcamiento Secure Parking es demandado otra vez por el propietario de un vehículo), 12 de noviembre, disponible en www.hukumonline.com/berita/baca/ho117968/secure-parking-kembali-digugat-pemilik-kendaraan; *Hukumonline.com*, 2009, *Mobil hilang, Secure Parking kembali digugat* [Pérdida de un vehículo: Secure Parking demandado otra vez] 13 de julio, disponible en www.hukumonline.com/berita/baca/ho22563/mobil-hilang-secure-parking-kembali-digugat; *KOMPAS.com*, 2010, *Belajar dari mobil hilang di parkir* [Aprender de la pérdida de un coche en un aparcamiento], 29 de julio; disponible en <https://nasional.kompas.com/read/2010/07/29/09183872/Belajar.dari.Mobil.Hilang.di.Parkiran>; consultado el 11 de marzo de 2019.

Protección del Consumidor (Ley núm. 8 de 1999). De lo anterior se desprende que ya están reunidas las condiciones para empoderar a los consumidores y otorgar reparación a los consumidores en forma sistemática.

V. Cooperación regional e internacional

19. Indonesia es miembro del Comité de Protección del Consumidor de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), establecido en 2007 para coordinar la aplicación y la supervisión de los acuerdos y mecanismos regionales destinados a fomentar la protección del consumidor en la Comunidad Económica de la ASEAN³⁴. La Dirección de Defensa del Consumidor del Ministerio de Comercio se encarga de representar a Indonesia en el Comité³⁵. La labor del Comité se orienta a la construcción de una “ASEAN centrada en las personas”, como se indica en el Plan de Acción Estratégico para la Protección del Consumidor 2016-2025 de la ASEAN³⁶. El Plan de Acción preveía, entre otras cosas, la elaboración de un manual de la ASEAN sobre leyes y reglamentos de protección del consumidor, publicado en julio de 2018³⁷; la mejora de la gestión de los conocimientos y la tramitación de las quejas mediante el sitio web del Comité (www.asean-consumer.org); y la aprobación de los Principios de alto nivel de la ASEAN sobre protección del consumidor³⁸, que constituyen un punto de referencia en materia de protección del consumidor en la región. Cuando presidió el Comité en 2016, Indonesia contribuyó también a promover el sitio web de retirada de productos de la ASEAN y su integración con el portal mundial de retirada de productos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos³⁹.

20. Como Estado miembro de la ASEAN, Indonesia forma parte del Acuerdo de Libre Comercio entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia y de la Asociación Económica Integral Regional. Además de eliminar las barreras comerciales y facilitar la circulación de las mercancías y las personas, el Acuerdo tiene por objeto establecer un mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados⁴⁰. Las negociaciones que se llevarán a cabo en el marco de la Asociación Económica Integral Regional abarcarán la solución de controversias, el comercio electrónico y cuestiones relativas al comercio y las inversiones⁴¹. A partir de 2019, se pondrá en marcha un nuevo proyecto enmarcado en el Acuerdo, que prevé el examen de las interrelaciones entre la política de la competencia y la protección del consumidor, con miras a reforzar las disposiciones de protección de los consumidores que figuran en el capítulo sobre la competencia.

³⁴ Comité de Protección del Consumidor de la ASEAN, 2019a, The ASEAN Committee on Consumer Protection, disponible en <https://aseanconsumer.org/cterm-asean-cooperation-in-asean/the-asean-committee-on-consumer-protection-accp> (consultado el 11 de abril de 2019).

³⁵ Comité de Protección del Consumidor de la ASEAN, 2019b, Indonesia, disponible en <https://aseanconsumer.org/selectcountry=Indonesia> (consultado el 11 de abril de 2019).

³⁶ Comité de Protección del Consumidor de la ASEAN, 2019c, Regional cooperation in ASEAN, The ASEAN Strategic Action Plan on Consumer Protection (ASAPCP) 2016–2025, disponible en <https://aseanconsumer.org/cterm-asean-cooperation-in-asean/the-asean-strategic-action-plan-on-consumer-protection-asapcp-2016-2025>, consultado el 11 de abril de 2019.

³⁷ ASEAN, 2018, *Handbook on ASEAN Consumer Protection Laws and Regulations*, disponible en [https://aseanconsumer.org/file/post_image/Handbook%20on%20ASEAN%20Consumer%20Protection%20Laws%20and%20Regulations%20\(1\)-ilovepdf-compressed.pdf](https://aseanconsumer.org/file/post_image/Handbook%20on%20ASEAN%20Consumer%20Protection%20Laws%20and%20Regulations%20(1)-ilovepdf-compressed.pdf).

³⁸ ASEAN, s.f., ASEAN High-level Principles on [of] Consumer Protection, ASEAN Committee on Consumer Protection, disponible en https://aseanconsumer.org/file/pdf_file/ASEAN%20High%20Level%20Principles%20on%20Consumer%20Protection.pdf.

³⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Portal Global de Alertas de retirada de productos, disponible en <https://globalrecalls.oecd.org/#/about-portal?lang=es> (consultado el 11 de abril de 2019).

⁴⁰ Acuerdo de Libre Comercio entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia, 2019, Overview: The ASEAN–Australia–New Zealand Free Trade Agreement (AANZFTA), disponible en <https://aanzfta.asean.org/aanzfta-overview/> (consultado el 11 de abril de 2019).

⁴¹ ASEAN, 2019, Regional Comprehensive Economic Partnership Community (RCEP), disponible en https://asean.org/?static_post=rcep-regional-comprehensive-economic-partnership (consultado el 11 de abril de 2019).

21. Indonesia fue uno de los 12 miembros fundadores del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico en 1989 y fue el país anfitrión de la reunión de líderes económicos del Foro en 1994 y 2013⁴². En el marco del Subcomité de Normas y Conformidad del Foro, que se ocupa de cuestiones como las buenas prácticas de reglamentación y la inocuidad de los productos y los alimentos, Indonesia participa en las actividades realizadas en virtud del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, proporcionando información sobre los requisitos obligatorios para los productos eléctricos y electrónicos regulados que se ponen a disposición para su intercambio con otras economías miembros del Foro (última actualización en 2014)⁴³.

22. Indonesia todavía no es miembro de la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley, creada en 1992. La Red es una organización virtual integrada por autoridades encargadas de hacer cumplir las leyes de protección del consumidor procedentes de 61 países y tiene por objeto fomentar la cooperación en materia de protección del consumidor y aplicación de las leyes correspondientes⁴⁴.

23. Indonesia trabaja principalmente con Australia a través del Programa de Gobernanza Económica Australia-Indonesia, así como del Programa de Cooperación para el Desarrollo ASEAN-Australia (Fase II). El primero ha prestado asistencia a la Autoridad de Servicios Financieros en materia de protección del consumidor y solución de controversias en la esfera de los servicios financieros⁴⁵. Con arreglo al segundo⁴⁶, Indonesia participó, en calidad de miembro del Comité de Protección del Consumidor de la ASEAN, en numerosas actividades e iniciativas regionales, como la elaboración de seis módulos integrales sobre cuestiones fundamentales relacionadas con la protección del consumidor, así como otros documentos de orientación y referencia. Los módulos se crearon con asistencia de la UNCTAD.

24. Desde 2015, Alemania ha ayudado al Comité y a algunos Estados miembros de la ASEAN a reforzar sus sistemas nacionales de protección del consumidor. Hasta la fecha, los proyectos de la ASEAN y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional se han centrado en el desarrollo de un mecanismo de examen entre pares, un conjunto de instrumentos de autoevaluación y el índice de empoderamiento del consumidor de la ASEAN. Además de promover el diálogo y la cooperación regionales los proyectos que cuentan con la asistencia de la Agencia también operan a nivel nacional. Se prevé cooperar estrechamente con organismos internacionales, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la UNCTAD, para participar en los debates internacionales sobre tendencias y cuestiones nuevas.

25. Asimismo, desde 1954 Indonesia es miembro participante del Comité de Políticas de Protección del Consumidor de la Organización Internacional de Normalización, representada por el Organismo Nacional de Normalización de Indonesia⁴⁷. En mayo de

⁴² Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, 2019a, disponible en www.apec.org/About-Us/About-APEC/Member-Economies (consultado el 11 de abril de 2019).

⁴³ Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, 2019b, Subcommittee on Standards and Conformance, disponible en www.apec.org/Achievements/Group/Committee-on-Trade-and-Investment-2/Sub-Committee-on-Standards-and-Conformance (consultado el 11 de abril de 2019).

⁴⁴ Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley, 2017, Who we are, disponible en www.icpen.org/who-we-are (consultado el 11 de abril de 2019).

⁴⁵ Asociación de Australia e Indonesia para la Gobernanza Económica, 2017, AIPEG [Australia Indonesia Programme for Economic Governance] Progress Report: 1 January to 30 June 2017, disponible en <https://dfat.gov.au/about-us/business-opportunities/Documents/aipeg-progress-report.pdf>, págs. 47 y 49.

⁴⁶ Programa de Cooperación para el Desarrollo ASEAN-Australia (Fase II) y Australian Aid, 2018, *Study on AADCP II Influence on Consumer Protection Policy in Select ASEAN Member States*, disponible en <http://aadcp2.org/wp-content/uploads/FA-AADCP-Study-Report-May2018.pdf>, págs. 8 a 10.

⁴⁷ Organización Internacional de Normalización, s.f., BSN Indonesia, Membership: Member body, disponible en www.iso.org/cms/render/live/en/sites/isoorg/contents/data/member/00/17/1798.html (consultado el 11 de abril de 2019).

2018, en vista del crecimiento de las transacciones económicas digitales, el Organismo y el Comité de Políticas de Protección del Consumidor organizaron un taller sobre el tema⁴⁸.

VI. Conclusiones

26. Indonesia tiene una larga tradición en materia de protección del consumidor. Las recientes iniciativas emprendidas por Indonesia son muestra de la voluntad de sus autoridades de alto nivel de promover reformas para mejorar aún más el sistema actual, transversalizar la protección del consumidor y racionalizar la coordinación interinstitucional. La adopción de la Estrategia Nacional de Protección del Consumidor, una estrategia integral, intersectorial y nacional, y su correspondiente plan de acción de dos años, tras intensos debates entre las partes interesadas y sobre la base de un análisis a fondo de los retos que se plantean, reflejan la voluntad del Gobierno de promover y reforzar la protección del consumidor.

27. Sobre la base de un estudio documental exhaustivo, así como de consultas con las partes interesadas, en Indonesia y con expertos internacionales, se resumen a continuación los principales retos que se plantean, con respecto a los cuales se formularán más adelante recomendaciones de reformas a corto, mediano y largo plazo.

28. Retos relacionados con el marco jurídico. La aplicación de las normas de protección de los consumidores en Indonesia se basa en un modelo descentralizado. Aunque la clara ventaja de un modelo de ese tipo es que facilita el acceso a la justicia, en particular en una economía grande, también plantea el problema de la seguridad jurídica. Puede resultar difícil para los consumidores, las empresas y los organismos encargados de la aplicación de la ley orientarse en la multitud de disposiciones sectoriales que complementan la Ley de Protección del Consumidor (Ley núm. 8 de 1999). Además, las políticas, las leyes y los reglamentos elaborados por las distintas entidades encargadas de la protección del consumidor suelen tener cada una un ritmo y una filosofía diferente, por ejemplo en lo que respecta al ámbito de aplicación y la interpretación de las normas. El reto también estriba en el hecho de que la Ley hace hincapié en que los consumidores han de estar bien informados y tienen la responsabilidad de cumplir su deber de diligencia al adquirir bienes o servicios.

29. Además, las disposiciones sustantivas y de procedimiento vigentes y la práctica institucional parecen centrarse mucho más en disciplinar a las empresas que en facilitar la solución de controversias en materia de consumo y la concesión de reparación a los consumidores. Las dificultades que se plantean para resolver controversias o conceder reparación son motivo de gran preocupación y sigue siendo poco frecuente que consumidores que hayan sufrido un perjuicio entablen acciones colectivas o de otro tipo, entre otros motivos porque la legislación no está suficientemente elaborada para esos fines.

30. Retos relacionados con el marco institucional. La complejidad del marco jurídico queda ilustrada por el número de entidades encargadas de la política de protección del consumidor y de la aplicación de las leyes en la materia. Si bien un sistema descentralizado presenta ventajas, es preciso delimitar con más claridad las funciones del Organismo Nacional de Protección del Consumidor, autoridad nacional en esa esfera, y las del Ministerio de Comercio y otros ministerios sectoriales y reguladores sectoriales, en lo que respecta al asesoramiento de políticas, por un lado, y la formulación y ejecución de políticas por el otro, pues la duplicación de tareas le resta eficacia al marco. La información procedente de las reclamaciones de los consumidores debería centralizarse, evaluarse y utilizarse más sistemáticamente para orientar la elaboración de políticas y la aplicación de la ley sobre una base empírica.

31. Uno de los principales desafíos consiste en proporcionar una orientación clara, por ejemplo en la estrategia nacional, sobre cómo financiar las políticas de protección del

⁴⁸ Badan Standardisasi Nasional [Organismo Nacional de Normalización de Indonesia], Indonesia ensures security systems and consumer protection in the age of the digital economy, disponible en www.bsn.go.id/main/berita/detail/9301/indonesia-pastikan-sistem-keamanan-dan-perlindungan-konsumen-di-era-ekonomi-digital#.XBoBVUzbIU, 11 de mayo (consultado el 11 de abril de 2019).

consumidor. El hecho de que los órganos de solución de controversias en materia de consumo tengan recursos y capacidad limitados y sea difícil acceder a ellos y las dudas que se han planteado en cuanto a los efectos legales de sus decisiones terminan por disuadir a los consumidores en un país en que aún no es habitual que los consumidores presenten reclamaciones. Dado que es prerrogativa de cada gobierno provincial otorgar un grado de prioridad a sus objetivos en materia de protección del consumidor, entre ellos la financiación de dichos órganos, el Gobierno central tiene poco margen de acción a ese respecto.

32. Son contadas las iniciativas del sector privado en materia de autorregulación y promoción de prácticas comerciales responsables. Además, a las asociaciones de consumidores les cuesta asegurar la continuidad de su financiación, por lo que suelen intervenir ocasionalmente en relación con casos concretos. Para mejorar el sistema actual, podría resultar útil estudiar las ventajas de intensificar la participación de las partes interesadas del sector privado y la sociedad civil para abordar las cuestiones relativas a la protección del consumidor desde una perspectiva más holística.

VII. Recomendaciones

33. El Gobierno de Indonesia tal vez desee tener en cuenta las siguientes recomendaciones, orientadas al fortalecimiento de los marcos jurídico e institucional actuales. La idea principal es centrar el sistema en el consumidor, reorientando la legislación de modo que no esté tan focalizada en las empresas.

Reforzar el marco jurídico

34. Para lograr un equilibrio positivo entre una cultura jurídica favorable al consumidor y el principio del deber de diligencia del consumidor, enfoque jurídico actualmente predominante, podrían estudiarse las siguientes recomendaciones en el marco del proceso de modificación o sustitución de la ley actual de protección del consumidor:

a) Dar prioridad a la modificación de la Ley de Protección del Consumidor (Ley núm. 8 de 1999) en el programa legislativo. En aras de una mayor seguridad jurídica para las empresas y los consumidores, convendría aclarar y volver a definir el ámbito de aplicación de la Ley, en consonancia con las disposiciones sectoriales, teniendo debidamente en cuenta los principios de especialización y subsidiariedad. Todas las partes interesadas deberían participar en la revisión y la ampliación del alcance de la Ley, de modo que la ley actualizada refleje un entendimiento común y genere mayor aceptación;

b) Finalizar los reglamentos de aplicación en todos los sectores. Paralelamente a la modificación de la Ley, sería aconsejable revisar en un futuro cercano todos los reglamentos y directrices de aplicación emitidos hasta la fecha por los ministerios y reguladores sectoriales. El objetivo sería lograr mayor coherencia, en particular en lo que respecta a los aspectos procedimentales de la protección del consumidor, como la solución de controversias y los mecanismos de financiación. Estos esfuerzos deben guiarse por la estrategia nacional y complementarse con planes de acción anuales para cada sector;

c) Idoneidad y aplicabilidad del marco jurídico frente a cuestiones emergentes (comercio electrónico, protección de datos, privacidad). A mediano plazo, se recomienda elaborar reglamentos de aplicación para hacer frente a las cuestiones emergentes, como las transacciones en línea y transfronterizas en diversos sectores, de conformidad con el artículo 63 de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Si bien se ha aprobado la Ley sobre Información y Transacciones Electrónicas (Ley núm. 19 de 2016), sigue haciendo falta que se elaboren leyes sobre otras cuestiones de protección del consumidor en relación con el comercio electrónico, como la protección de los datos y la soberanía sobre los datos, y que algunas disposiciones se apliquen a todos los sectores.

Reforzar el marco institucional

35. Las siguientes recomendaciones tienen por principal objeto reforzar la capacidad institucional del Organismo Nacional de Protección del Consumidor y los órganos de

solución de controversias en materia de consumo, entidades clave de una protección efectiva del consumidor en Indonesia, conservando el modelo descentralizado actual:

a) Mandato del Organismo Nacional de Protección del Consumidor:

i) Función de asesoramiento:

a. Para permitir al Gobierno desempeñar su papel en forma más eficaz y hacer un mejor seguimiento de las principales preocupaciones y tendencias de los consumidores, podría considerarse la posibilidad de aplicar inmediatamente dos recomendaciones: primero, instituir para las entidades públicas la obligación de hacer un seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Organismo Nacional de Protección del Consumidor y proporcionar una respuesta oficial en que justifiquen la aceptación o no aceptación de las recomendaciones dentro de determinado plazo; segundo, asegurar el acceso a los datos consolidados sobre las reclamaciones presentadas, procedentes de todos los ministerios competentes y reguladores sectoriales, así como los órganos de solución de controversias en materia de consumo de nivel local, estableciendo un sistema integrado. A más largo plazo, podría considerarse la posibilidad de modificar el rango del Organismo, entidad central de protección del consumidor en el país, colocándolo directamente bajo la autoridad de la Oficina del Presidente o del Vicepresidente, a fin de darle mayor prestigio y mejorar la disposición de los ministerios sectoriales y reguladores sectoriales para aceptar sus recomendaciones. De este modo aumentaría la visibilidad del programa de protección del consumidor dentro del Gobierno y para la ciudadanía en general, lo que permitiría que el Organismo desempeñara un papel más destacado en la transversalización de la protección del consumidor en todos los órganos públicos competentes en esa esfera, tal como se prevé en el próximo programa nacional de desarrollo a mediano plazo.

b. Otra recomendación se refiere a lo que podría hacer el Organismo para colaborar con asociaciones de consumidores y darles medios para llevar a cabo con ellas actividades conjuntas de sensibilización: por ejemplo, podrían reservarse fondos (con cargo a su presupuesto general) para financiar campañas o proyectos que realizarían las asociaciones. El Organismo podría invitar periódicamente a las asociaciones interesadas a participar en licitaciones sobre proyectos de protección del consumidor, alentándolas a presentar propuestas innovadoras. Esto aumentaría la visibilidad de las asociaciones de consumidores y les proporcionaría una fuente de financiación suplementaria;

ii) Medidas de capacitación y formación. El Organismo podría estrechar su colaboración con los órganos locales de solución de controversias en materia de consumo para ayudarles a profesionalizarse en su ámbito de actuación. También se deberían fomentar las actividades de capacitación para otros ministerios y reguladores sectoriales, en consonancia con las medidas de transversalización. Además, el Organismo podría ofrecer actividades de capacitación a las asociaciones empresariales para promover prácticas comerciales responsables. Por último, podría aunar esfuerzos con las asociaciones de consumidores para crear mayor conciencia y defender con ellas los intereses de los consumidores en las escuelas y las universidades que deseen integrar la protección del consumidor en los programas de estudio de todos los niveles y establecer redes entre los círculos académicos y los activistas. Los módulos de capacitación podrían inspirarse en el manual de la UNCTAD sobre protección del consumidor⁴⁹, los numerosos estudios de investigación realizados en esa esfera y el material destinado a reforzar la competencia técnica en materia de protección del consumidor en seis esferas

⁴⁹ UNCTAD, 2018, *Manual on Consumer Protection* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

fundamentales, elaborado por el Comité de Protección del Consumidor de la ASEAN⁵⁰;

iii) Solución de controversias de gran repercusión. Habida cuenta de las dificultades a las que se enfrentan los órganos de solución de controversias en materia de consumo, se recomienda que, a mediano y largo plazo, se faculte al Organismo para resolver algunos litigios que superen determinado umbral financiero o que, al afectar a un gran número de consumidores, tengan mucha resonancia. Esto significa que el Organismo podría convertirse en un órgano judicial y desempeñar una función similar a la de la Autoridad de Defensa de la Competencia de Indonesia. Para ello sería necesario realizar un análisis más minucioso y obtener el apoyo del Gobierno y el Tribunal Supremo que, como máxima autoridad del poder judicial, tendría que conocer directamente de los recursos contra las decisiones del Organismo (revisión judicial) sin ser estas examinadas previamente por un tribunal de distrito o un tribunal superior. Aunque podría resultar difícil incorporar esta medida en el proceso actual de revisión de la Ley de Protección del Consumidor, tal vez sería posible incluirla en los debates en curso;

b) Mandato de los órganos de solución de controversias en materia de consumo:

i) Dotación de recursos y profesionalización. Si bien el Gobierno central no puede usurpar las atribuciones de los gobiernos locales de los que dependen los órganos de solución de controversias en materia de consumo, sería aconsejable que estableciera y aplicara una norma mínima para asignarles fondos suficientes que les permitan llevar a cabo sus operaciones en todas las provincias. A más largo plazo, podría estudiarse la posibilidad de instituir subvenciones con cargo a fondos de asignación específica, a fin de mejorar la calidad de dichos órganos. Se podrían estudiar diversas vías para profesionalizar a los órganos de solución de controversias en materia de consumo. Por ejemplo, se podrían elaborar exámenes normalizados para seleccionar a candidatos de cada uno de los tres grupos de interesados (sector público, empresas, consumidores), con el fin de mejorar sus cualificaciones y competencias técnicas. Además, se podrían organizar actividades de formación de formadores en esferas específicas, facilitadas por el Organismo Nacional de Protección del Consumidor y, de ser necesario, otros ministerios y reguladores sectoriales;

ii) Resolución de pequeñas reclamaciones. Se recomienda que se diferencien mejor las funciones de los órganos de solución de controversias en materia de consumo de las de los tribunales ordinarios y que los primeros se ocupen de las reclamaciones de escasa cuantía. De conformidad con la Resolución núm. 2 del Tribunal Supremo (2015), las reclamaciones de escasa cuantía son las que no superan los 200 millones de rupias (equivalentes a unos 20.000 dólares de los Estados Unidos); cabe señalar sin embargo que, en promedio, en los países en desarrollo ese umbral suele ser más bajo. Dado que dichos órganos tienen acceso a las provincias, los recursos contra sus decisiones deberían interponerse ante los tribunales superiores en primera instancia (a nivel provincial) y, posteriormente, ante el Tribunal Supremo. En ese caso, el nivel de los asuntos tratados por los órganos de solución de controversias en materia de consumo sería similar al de los tribunales de distrito. Deberían aclararse las normas procesales vigentes, de modo que las decisiones de dichos órganos puedan ejecutarse directamente, sin que medie trámite ni pago alguno, y puedan considerarse definitivas y vinculantes. Esto permitiría mejorar sensiblemente el acceso de los consumidores a la justicia;

iii) Racionalizar la coordinación interinstitucional. Para mejorar la coordinación de las políticas y las medidas de protección del consumidor, podría establecerse a mediano o largo plazo un consejo nacional de protección del consumidor, al amparo de la estrategia nacional. Este consejo podría estar presidido por el Organismo Nacional de Protección del Consumidor (y el Ministerio de Planificación del

⁵⁰ ASEAN and UNCTAD, 2015, *Product Safety and Labelling* (módulo de capacitación), disponible en <http://aadcp2.org/wp-content/uploads/Product-Safety-Labelling-Module-Final-21Dec15.pdf>.

Desarrollo Nacional) y estaría integrado por representantes de todos los ministerios competentes y reguladores sectoriales, del mundo empresarial y de la sociedad civil. Sin cuestionar el sistema descentralizado, el consejo organizaría consultas y debates periódicos para lograr más coherencia y eficacia. Este mecanismo permitiría formalizar la labor de las asociaciones de consumidores, que hasta ahora se ha limitado a ocasiones puntuales, y dar mayor eficacia a su participación en los debates sobre políticas. El consejo también serviría de foro para examinar los principales indicadores del desempeño y los planes de acción derivados de la estrategia nacional o del programa nacional de desarrollo a mediano plazo. Para fines de control, las organizaciones de defensa de los consumidores, como la Asociación de Consumidores de Indonesia, podrían presentar sus propios datos de seguimiento a otros miembros del consejo;

iv) Autorregulación y buenas prácticas comerciales. Indonesia podría considerar la posibilidad de promover planes locales de autorregulación en diferentes mercados y sectores, de conformidad con el capítulo IV de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y las Buenas Prácticas Internacionales. Otra fuente de orientación podría ser el código de conducta sobre buenas prácticas comerciales en línea, documento de referencia de nivel regional que elaborará próximamente el Comité de Protección del Consumidor de la ASEAN. Como se ha descrito anteriormente, el Organismo Nacional de Protección del Consumidor podría encabezar iniciativas de contacto y sensibilización destinadas a organizaciones empresariales miembros del consejo, por ejemplo la Asociación de Comerciantes Minoristas de Indonesia. A más largo plazo, se podría elaborar una norma o código de conducta nacional a la que se adherirían todas las empresas;

v) Crear una cultura y una comunidad profesional favorables a los consumidores. En caso de que se cree un consejo nacional de protección de los consumidores, es esencial la participación activa de las asociaciones de consumidores. Además, debería potenciarse la creación de redes de asociaciones de consumidores y activistas (por ejemplo, investigadores y abogados) de modo que puedan aprender unos de otros, aunar fuerzas y darse a conocer a los consumidores. Una posibilidad consistiría en establecer una plataforma o foro en línea para el intercambio de información y experiencias sobre cuestiones relativas a los consumidores, que el Organismo Nacional de Protección del Consumidor y el Ministerio de Comercio podrían albergar conjuntamente. Esto podría complementarse con conferencias, seminarios o talleres organizados por el Organismo cada cierto tiempo; por ejemplo, podrían organizarse exámenes anuales en las universidades, para posibilitar una interacción directa. De ese modo se iría formando una comunidad profesional que se iría fortaleciendo con el tiempo, lo cual permitiría además fomentar la integración de la formación de los consumidores en las escuelas y las universidades;

vi) Cooperación regional e internacional. Indonesia es miembro activo del Comité de Protección del Consumidor de la ASEAN. Sin embargo, hasta ahora, su representación en esa instancia ha estado a cargo exclusivamente del Ministerio de Comercio. Dado que, por lo general, asisten a las reuniones del Comité dos delegados por país, se recomienda que también se invite a representantes del Organismo Nacional de Protección del Consumidor. Esto mejoraría la gestión de los conocimientos y facilitaría la participación en los debates regionales e internacionales, en particular en lo que respecta a las cuestiones transfronterizas en materia de consumo. Además, podría estudiarse la posibilidad de que Indonesia se adhiriera a la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley, donde podría aprender de sus pares e intercambiar experiencias con ellos. Esto facilitaría además la concertación de acuerdos bilaterales con otras autoridades de la región de la ASEAN y de otras regiones, como se aconseja en la directriz 82 de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor.