

Second Ad Hoc Expert Meeting on Consumer Protection

Geneva, 11-12 July 2013

**Contribution on the Revision of the
United Nations Guidelines on Consumer Protection**

by

Chile

The views expressed are those of the authors and do not necessarily reflect the views of UNCTAD.



Tema	Apuntes
<p>CONTENIDO DEL IMPLEMENTATION REPORT ON THE UN GUIDELINES ON CONSUMER PROTECTION</p>	<p>En el marco de la revisión de la actualización de las directrices de Naciones Unidas en materia de Protección al Consumidor, fue requerido al Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC) la colaboración de sus miembros.</p> <p><u>Contexto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Como parte del proceso de actualización de las normativas internacionales, la UNCTAD inició el proceso de consulta a través de foros internacionales que agrupasen agencias de protección al consumidor. ⇒ A finales de 2012, se recibe la solicitud de la UNCTAD de que el FIAGC participe en las consultas con lo que Chile, en su calidad Pro Tempore, acepta colaborar en la revisión. ⇒ Chile participó aportando la difusión de un primer ejercicio, dado por unas matrices que dieron origen al documento. ⇒ El documento final está dirigido particularmente a las autoridades de protección al consumidor. ⇒ Este mismo documento será utilizado de manera consultiva en el III Foro Internacional de Protección al Consumidor de Santo Domingo (23 y 24 de mayo de 2013) y de modo ejecutivo en la I Reunión ad hoc de Expertos en Protección al Consumidor (10 y 11 de julio de 2013). <p><u>El borrador de recomendación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Tiene un carácter general que corresponde a un piso mínimo de acuerdos posibles para países con diferentes niveles de desarrollo relativo. ⇒ El documento consta de las siguientes partes: Objetivos; Principios Generales; Directrices en materia de: seguridad física, promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores, estándares para seguridad calidad de los bienes y servicios de consumos, distribución de facilidades para el consumo de bienes y servicios esenciales, medidas para permitir que los consumidores obtengan compensaciones, educación e información sobre programas, promoción del consumo sostenible, medidas específicas sobre áreas específicas; y cooperación internacional.
<p>CONSIDERACIONES SOBRE EL LENGUAJE</p>	<p>Debiera emplearse un lenguaje más enérgico que limite el uso de frases como “según corresponda”, “dónde sea apropiado”, con la finalidad de darle un carácter de obligatoriedad a las diferentes medidas en pro de los consumidores y finalmente los ciudadanos, que tienen por objeto de protección las presentes directrices.</p>
<p>CONSIDERACIONES A LOS OBJETIVOS</p>	<p>Se hace necesario asentar que se asume la responsabilidad legal y social que le cabe a las empresas; y que el desarrollo económico debe significar mayores y mejores estándares de protección y bienestar de los consumidores.</p> <p>Es por ello que se hace necesario establecer que las directrices deberán tener adicionalmente, como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) El revisar y adaptar constantemente las políticas, normas y estándares de protección de los consumidores, a fin de que éstos den rápida respuesta a las exigencias y evolución del mercado y del comportamiento de los agentes económicos; (j) La promoción permanente de mejores y mayores estándares de protección y bienestar para los consumidores.
<p>CONSIDERACIONES A LOS PRINCIPIOS GENERALES</p>	<p>Es necesario que se tengan en cuenta, los costos y los beneficios de las medidas propuestas, sean estas económicas, sociales y ambientales. Esto también sucede con los intereses patrimoniales de los consumidores que no se encuentran contemplados en el documento.</p> <p>Igualmente, estimamos importante incluir cuatro (4) literales que establezcan:</p> <ul style="list-style-type: none"> (h) La disposición de mecanismos tanto individuales como colectivos de resolución de conflictos rápidos, efectivos y de bajo costo para los consumidores, asegurando un “enforcement” efectivo; (i) La promoción de métodos de autorregulación o corregulación en los casos que sea posible; (j) La promoción de un elevado estándar de protección de los consumidores y su bienestar; (k) La responsabilidad de los distintos agentes económicos en el mercado a fin de garantizar los señalados estándares de protección. <p>En el punto 8 en lo referente a empresas, puede ampliarse o incluirse que:</p> <ul style="list-style-type: none"> 9. Las empresas y gobiernos deberán tener en cuenta estándares voluntarios de carácter internacional, o nacionales de referencia, a falta de leyes y/o reglamentos; 10. Las empresas deberán identificar e integrar su rol, de cara a la protección información y educación a los consumidores. <p>También se hace indispensable una visión holística de actores, por lo que estimamos prudente incluir a las Organizaciones No Gubernamentales y otro tipo de organizaciones ciudadanas (fundaciones, agrupaciones vecinales, de pueblos originarios, género, etcétera) que por su naturaleza también tocan temas relativos a la defensa de los consumidores y usuarios de bienes y servicios.</p> <p>Asimismo en este punto, incluir la responsabilidad de los gobiernos de promover la participación ciudadana en la definición de políticas públicas relacionadas a consumidores, particularmente potenciando el rol de las organizaciones de consumidores, disponiendo de mecanismos adecuados de participación de la ciudadanía y aprovechando los actuales recursos tecnológicos, como los medios y redes sociales.</p>
<p>CONSIDERACIONES SOBRE SEGURIDAD FÍSICA</p>	<p>Se hace necesario incluir posibilidades mal uso de los productos, esta frase aplicaría al numeral A.11 y A.12.</p> <p>En el A.12 también debiera incluirse que responsabilidad por la información sobre seguridad de los productos, “recae en las empresas que venda, comercialicen y/o distribuyan dichos productos, así como en las directrices que para tales efectos, los gobiernos dicten”</p> <p>Asimismo es necesario que se establezca que los gobiernos: deberán incentivar medidas voluntarias y</p>



	<p>rápidas, en los casos en que sean detectados productos o servicios que representen un alto riesgo para los consumidores y su salud.</p> <p>Una alusión a la cooperación internacional a nivel de seguridad de los productos, nos parece altamente recomendable considerando que los gobiernos deberán propiciar su participación en las redes y foros internacionales, a fin de mantenerse alerta y al tanto de las problemáticas actuales y emergentes relativas a la seguridad de los productos y sus efectos en los consumidores, así como para la coordinación internacional en ámbitos de vigilancia, homologación de estándares y regulaciones, y cooperación.</p>
CONSIDERACIONES SOBRE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS INTERESES ECONÓMICOS Y EXTRAPATRIMONIALES DE LOS CONSUMIDORES	<p>Primeramente, nos referimos no sólo a intereses de tipo económico sino también a los intereses extrapatrimoniales que presentan los consumidores (aspectos que no son cuantificables pecuniariamente).</p> <p>En el B.18 es necesario hacer referencia además de la utilidad a la calidad y a la seguridad.</p> <p>En el punto B.19 es necesario indicar que se propiciarán controles efectivos para no castigar el cumplimiento de los buenos proveedores de cara a aquéllos que no se ajusten a las reglas, y que ello entorpezca la competencia leal.</p> <p>Adicionalmente, pudieran incorporarse tres numerales que señalen el compromiso de los gobiernos para:</p> <p>28. Promover iniciativas que faciliten la comparación de productos y servicios, de manera que los consumidores puedan tomar mejores decisiones y se promueva de manera efectiva, la competencia;</p> <p>29. Identificar las necesidades prácticas y estratégicas de los grupos vulnerables a efectos de la protección de los intereses económicos y patrimoniales de los consumidores y adaptar sus políticas a éstas;</p> <p>30. La articulación entre los actores de la Administración del Estado que coincidan o confluyan en la protección a los consumidores.</p>
CONSIDERACIONES SOBRE LOS ESTÁNDARES PARA LA CALIDAD Y LA SEGURIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	<p>Dentro de los estándares de calidad y seguridad de los bienes y servicios de consumo es necesario que se incluyan referencias al trabajo que deben realizar los gobiernos entorno a:</p> <p>31. Propiciar el fácil acceso de los proveedores a los estándares o normas, así como a la toma de conocimiento de éstos;</p> <p>32. La convergencia de estándares a nivel internacional y con ello, promover el establecimiento de mecanismos de conformidad y de reconocimiento mutuo;</p> <p>33. La implementación de planes y controles permanentes, de manera de dar señales y asegurar la calidad y seguridad de los productos en el comercio.</p>
CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS SOBRE MEDIDAS QUE PERMITAN A LOS CONSUMIDORES A OBTENER INDEMNIZACIÓN	<p>Sin perjuicio que las directrices actuales contienen un apartado referido a este aspecto, sería conveniente en el mismo remarcar la diferencia entre la responsabilidad infraccional o contravencional que recae sobre el proveedor que incurre en una transgresión a los derechos de los consumidores, la cual debe ser establecida en un procedimiento judicial y por la cual puede ser condenado al pago de una multa (generalmente a beneficio fiscal), y la responsabilidad civil producida por la misma conducta, la cual puede ser reparada de manera extrajudicial, vía procedimientos expeditos y poco costosos, que consiguen una reparación considerada suficiente, y que es a lo que tienen que apuntar los gobiernos.</p> <p>Asimismo, se debiera plantear la necesidad de que las normativas sobre protección de los derechos de los consumidores, así como las organizaciones dedicadas a velar por su cumplimiento, cuenten con una instancia y facultades para que en casos en que exista una colectividad de consumidores afectados por el mismo proveedor y por una misma conducta infraccional, éstos puedan ser representados por dicha organización y mediante un mismo procedimiento regulado en la citada normativa, y así puedan obtener una reparación que satisfaga a todos por igual.</p> <p>Debe remarcarse que dicha instancia y facultad debe poder aplicarse con prescindencia y ser supletoria respecto a otras normativas sectoriales que contengan un procedimiento de reparación propio, pero que no sea idóneo o apto para ser usado en casos en que la parte afectada sea una colectividad.</p> <p>Por último y dada la estrecha relación entre la libre competencia y el derecho del consumo, convendría proponer la necesidad que existe en algunos países (como Chile), de contar con normativa que regule las compensaciones para los consumidores perjudicados por casos en que existen graves atentados a la libre competencia, como por ejemplo, cuando dos o más empresas se coluden para fijar precios y/o cuotas de mercado.</p> <p>En el numeral 32 no se hace referencia a otras características de vulnerabilidad, tales como experiencia en el mercado (jóvenes), adultos mayores, educación, etc.</p>
CONSIDERACIONES SOBRE EDUCACIÓN E INFORMACIÓN DE PROGRAMAS	<p>En el F.35 se hace mención únicamente a lo relativo a impactos ambientales, dejándose de lado lo relativo a impactos sociales. Si bien el punto F.37 D, hace mención a legislación relevante y compensación, se hace necesario que se expliciten la inclusión de programas de información sobre (h) deberes y derechos de los consumidores; y (i) Otros temas como contratos, alfabetización financiera, prevención del fraude, entre otros.</p> <p>En el punto F.39 sobre la consideración de la responsabilidad de las empresas de participar en programas de educación financiera, con énfasis en si sus ámbitos de acción son muy específicos y significan una alta complejidad para el consumidor medio, o si por dicha complejidad, puedan significar nichos de abusos (ej. Servicios financieros, telefonía, etc). Estos programas deben diseñarse de forma colaborativa con los gobiernos, quienes deberán validar sus contenidos a fin de prevenir entendimientos erróneos de los estándares legales de protección o desviaciones originadas por intereses propios de la industria.</p> <p>El F.43, Es necesario incluir la responsabilidad gubernamental de promover espacios y mecanismos de participación.</p>
CONSIDERACIONES SOBRE MEDIDAS RELATIVAS A ÁREAS ESPECÍFICAS	<p>En el punto H.57, incluir una referencia a los requisitos nutricionales y de etiquetado.</p> <p>En el punto H.61 considerando los pocos oferentes, se estima vital que los gobiernos propicien mecanismos de acceso y de competencia en favor de los consumidores.</p>
CONSIDERACIONES SOBRE	<p>Entendiendo que la cooperación internacional constituye un medio para articular buenas prácticas y prevenir detrimentos, se estima necesario que el inciso IV.63.b haga mención a la homologación de</p>



COOPERACIÓN INTERNACIONAL	estándares y planes de vigilancia, que incorpore a todas las partes interesadas y agentes económicos. Adicionalmente, incluiríamos un numeral respecto a que los gobiernos deberán: IV.70. Trabajar en redes entre agencias, tanto nacionales como internacionales.
PROPUESTAS AL DOCUMENTO EN MATERIA DE CLAUSULAS ABUSIVAS	Se hace patente la necesidad de contar con un apartado que trate específicamente el tema de las cláusulas abusivas (sólo se les menciona indirectamente en el N°21, letra B, Cap. III), definiendo, en primer lugar, qué se entiende por contrato de adhesión o similar (en las directrices se menciona como ejemplo de abusividad a los "one-sided standard contracts", cuando en el caso de Chile, los contratos tipo, aunque distintos de los contratos de adhesión, están estrechamente relacionados); en segundo lugar, indicando la necesidad de contar con un listado no taxativo de condiciones consideradas abusivas presentes en dichos contratos, y las condiciones más bien genéricas que dichas cláusulas deben reunir para considerarse abusivas; y, en tercer lugar, señalando la facultad que debe asistir a las agencias encargadas de velar por la protección de los derechos de los consumidores, de poder solicitar estos contratos de cualquier mercado, revisarlos y hacer presentes las cláusulas que considere abusivas, solicitando a los proveedores su ajuste conforme a derecho, en primer lugar por vía extrajudicial, y si esta no resulta favorable, por vía judicial.
PROPUESTAS AL DOCUMENTO EN MATERIA DE JUICIOS COLECTIVOS	No se encuentran en la directrices referencias a los juicios colectivos, por lo que se considera necesario recomendar su inclusión, con indicación de sus principales aspectos (al menos del que se aplica en Chile), cuales son: - Se trata de materias de interés colectivo o difuso; - El interés afectado es el de un conjunto de consumidores; - Son conocidos en un solo procedimiento por un juez civil; - La sentencia que se dicta en el juicio alcanza a todas las personas que hayan sido afectadas en sus derechos, aún cuando no hayan sido parte en el juicio.
PROPUESTAS EN MATERIA DE SERVICIOS FINANCIEROS	En lo referente a Servicios Financieros se proponen con base a la Ley 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, incluida la modificación incorporada con la Ley 20.555 sobre materias financieras publicada el año 2012 y los High Level Principles on Financial Consumer Protection; los siguientes aspectos a ser incluidos en las directrices: Los gobiernos deberán: a) Incorporar marcos regulatorios de protección en materias financieras que establezcan detalladamente, los derechos y obligaciones de los consumidores y proveedores de servicios financieros; Este aspecto se refiere a la incorporación a nivel de agenda pública y de legislación, de un marco jurídico que permita proteger a los ciudadanos en sus relaciones de consumo de servicios financieros. Conjuntamente con el reconocimiento de derechos en materias financieras se estima pertinente hacer énfasis en los deberes y responsabilidades adquiridas. b) Fortalecer la institucionalidad de protección a los consumidores a través del establecimiento de dependencias y/o organismos gubernamentales de protección en materia de servicios financieros; Entendiendo la diversidad de marcos normativos y políticos, es requerido dotar de una institucionalidad debidamente definida y con facultades delimitadas que permita una efectiva protección de los derechos financieros de los consumidores. c) Incorporar mecanismos de solución de controversias que permitan a los consumidores satisfacer efectivamente sus requerimientos en materias financieras; Atendiendo a la diferencia en el abordaje y solución de los requerimientos de los consumidores en las diferentes legislaciones, se propone una legitimación tanto de los mecanismos alternativos de solución de controversias como de las alternativas judiciales, elementos igualmente válidos y valiosos siempre y cuando satisfagan efectivamente los requerimientos de los consumidores. d) Promover la creación de políticas de inclusión y acceso universal a servicios financieros; Disminución de las brechas de acceso a los servicios financieros y a través de ello, promover la inclusión de todos los sectores. e) Garantizar el acceso igualitario y no discriminatorio a los servicios financieros; Pretende asegurar el acceso de todos los consumidores a los servicios financieros sin distinciones de etnia, credo, sexo, raza, género, etc.; en la medida en que cumplan con parámetros objetivos que permitan un desarrollo sostenible del mercado financiero. f) Promover la creación de políticas educación financiera desde temprana edad; A fin de garantizar un apropiado conocimiento de los servicios financieros es necesario incentivar su inclusión en las mallas curriculares educativas con el objeto de propiciar una mayor familiarización con estas materias. Sólo a través de la implementación de un programa adecuado de educación y alfabetización financiera es posible introducir conjuntamente una política de inclusión financiera. g) Asegurar que los proveedores de servicios financieros ofrezcan a los consumidores información adecuada, completa, veraz y oportuna respecto de los productos y servicios ofrecidos; Es posible reducir las asimetrías de información que tienen los consumidores siempre y cuando se garantice el suministro de información clara y oportuna respecto de los servicios financieros, en forma previa a su contratación y durante el goce del servicio. h) Promover conductas de negocios responsables por parte de los proveedores de servicios financieros; Incorporar buenas prácticas de parte de los proveedores de servicios financieros, que permitan un desarrollo sostenible del mercado financiero y la promoción de una competencia leal.
PROPUESTAS EN MATERIA DE	En lo referente a las prácticas de comercio electrónico se proponen los siguientes aspectos Los gobiernos deberán:



<p>COMERCIO ELECTRÓNICO</p>	<p>a) Incorporar marcos regulatorios específicos en materia de comercio electrónico que establezcan detalladamente, los derechos y obligaciones de los consumidores y proveedores, en materia de comercio electrónico. Lo anterior, para que ambas partes conozcan con anticipación las reglas que los regulan y así disminuir la conflictividad que se genera por la falta de información a este particular;</p> <p>b) Incorporar un sistema de seguridad para el comercio electrónico: Establecer políticas universales de seguridad, no discriminatorias y de fácil comprensión para la protección de aquellos consumidores que contratan por esta vía.</p> <p>c) Incorporar como derecho de los consumidores sin limitación alguna, la posibilidad de dejar sin efecto un contrato celebrado por medio de esta vía dentro de un plazo determinado. Toda vez que es un derecho que se aplica cuando un consumidor no tiene contacto directo con el producto que está adquiriendo, por lo tanto no puede establecer ni detectar al momento de la celebración del contrato si este cumple con las expectativas que para estos efectos ha generado el proveedor.</p> <p>d) Fortalecer la normativa en materia de protección de datos personales cuando los consumidores contraten por esta vía. Por cuanto cada día más, los consumidores hacen del comercio electrónico una forma cotidiana de relacionarse con los proveedores, es necesario mejorar las políticas de protección de datos personales y los derechos que le asisten a los consumidores en esta materia, creando un sistema informativo y de fácil acceso que le permita estos últimos conocer las políticas de seguridad de datos.</p> <p>e) Establecer de manera obligatoria para los proveedores que comercializan por medio de vías electrónicas, políticas de información y transparencia en lo referente a los datos de contacto de dichos proveedores. Es indispensable que los consumidores conozcan los medios y datos de contacto de las empresas proveedoras de productos y servicios que comercializan a través de páginas web, para los efectos de establecer una comunicación directa entre las partes de la relación de consumo.</p> <p>f) Fortalecer las normativas existentes en materia de formación de consentimiento en los contratos electrónicos. Se hace necesario que los consumidores tengan conocimiento al igual como lo hacen de manera presencial, cuando se han obligado en virtud de un contrato, de manera de evitar una falsa creencia en cuanto a que, con la sola aceptación éste queda obligado con un proveedor, no asumiendo este último, la obligación siquiera de enviar copia de dicho contrato. Lo anterior adquiere especial relevancia para el ejercicio de ciertos derechos tales como enviar boleta que dé cuenta de la celebración del contrato y por ende, el ejercicio de derechos posteriores que nacen para los consumidores con la finalidad de hacer efectiva su responsabilidad cuando éste no ha cumplido con la obligación de entregar bienes de calidad.</p> <p>g) Incorporar mecanismos universales, simples y de fácil acceso a un sistema de solución extrajudicial de controversias, de manera que los consumidores no sean expuestos a grandes juicios que conllevan gastos económicos, de tiempo y daños emocionales innecesarios.</p> <p>h) Implementar un sistema de sanciones ejemplificadoras para el caso de incumplimiento por parte de los proveedores a la normativa de protección de los consumidores en materia de comercio electrónico. Toda vez que se ha hecho masiva la contratación vía internet, lo cierto es que al radicarse todo el poder de información en los proveedores, en muchas ocasiones los consumidores al desconocer este sistema complejo en que se relacionan, pueden verse expuestos a abusos por parte de los proveedores.</p> <p>i) Asegurar que los proveedores de comercio electrónico ofrezcan a los consumidores información adecuada, comprensible, completa, veraz y oportuna respecto de los productos y servicios ofrecidos; y los precios de los mismos de los precios; Es posible reducir las asimetrías de información siempre y cuando se garantice el suministro de información clara y oportuna.</p> <p>j) Asegurar la obligatoriedad de respetar los precios y demás condiciones informadas u ofrecidas por parte de los proveedores incluso, ante casos de errores involuntarios por parte de estos.</p>
------------------------------------	--

