



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. limitada
21 de mayo de 2015
Español
Original: inglés

Séptima Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas

Ginebra, 6 a 10 de julio de 2015

Tema 6 a) del programa provisional

Examen de la aplicación y ejecución del Conjunto

Ley Tipo de Defensa de la Competencia (2015) – Capítulo VIII revisado¹

¹ Esta es una revisión del documento TD/B/C.I/CLP/L.5.



Aspectos posibles de protección del consumidor

En algunos países, la legislación de protección del consumidor es independiente de la legislación sobre prácticas comerciales restrictivas.

Comentarios al capítulo VIII y planteamientos alternativos de las legislaciones existentes**Introducción**

1. Tanto las políticas de defensa de la competencia como las de protección del consumidor fomentan el bienestar de los consumidores. Las dos abordan ese objetivo desde perspectivas distintas; si bien con frecuencia se refuerzan mutuamente, hay diferencias importantes en la forma en que se llevan a la práctica.
2. Antes de abordar la relación entre las leyes y políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor, tema del que se ocupa el capítulo VIII de la Ley Tipo de Defensa de la Competencia, parece útil presentar alguna información básica sobre la protección del consumidor.

Fundamento y contenido de la legislación de protección del consumidor

3. La legislación de protección del consumidor se basa en la constatación de que, con frecuencia, los consumidores están en inferioridad de condiciones en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación frente a las empresas con las que tratan. Así pues, la legislación habitual de protección del consumidor tiene por objeto evitar que esa situación de desventaja reduzca el bienestar de los consumidores. Las vías para alcanzar ese objetivo difieren significativamente de un país a otro. De hecho, la legislación de protección del consumidor muestra una diversidad mucho mayor que la legislación de defensa de la competencia. En las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor², en las que se facilita orientación para la elaboración de leyes en esa esfera, se recomienda que en esas leyes se aborden los siguientes aspectos:

- a) La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad;
- b) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores;
- c) El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual;
- d) La educación del consumidor, incluida la educación sobre la repercusión ambiental, social y económica que tienen las elecciones del consumidor;
- e) La posibilidad de compensación efectiva al consumidor;

² Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2003, *Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (en su versión ampliada de 1999)* (Nueva York, publicación de las Naciones Unidas), disponible en http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/UN-DESA_GCP_1999_es.pdf (consultado el 15 de mayo de 2015).

f) La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten.

g) La promoción de modalidades sostenibles de consumo.

4. En los siguientes apartados se presentan algunos ejemplos de cómo esos diferentes aspectos pueden traducirse en leyes de protección del consumidor.

Reglamentación sobre la seguridad de los productos

5. La seguridad de los productos sigue siendo una de las cuestiones clave en la legislación de protección del consumidor. La reglamentación de esa seguridad ha estado impulsada por las crecientes expectativas de los consumidores acerca de la calidad y la seguridad de los productos que se les proporcionan. Esas expectativas pueden verse reforzadas por el uso creciente de Internet como mecanismo para indagar con facilidad y rapidez sobre la seguridad de los productos y los ingredientes. Por ese motivo, es particularmente importante que los consumidores confíen en la protección que les ofrecen los sistemas nacionales de seguridad de los productos. Los reglamentos nacionales sobre seguridad suelen complementarse con normas nacionales o internacionales y con el mantenimiento de registros de seguridad, para garantizar que los productos sean inocuos en el uso al que se destinan y en el normalmente previsible. En algunos países como Australia, las atribuciones en materia de seguridad se han hecho extensivas recientemente al mal uso que pueda razonablemente preverse para los productos. El caso australiano puede considerarse un ejemplo de sistema eficiente de cumplimiento y aplicación de las reglamentaciones de seguridad de los productos. En 2010, ese país adoptó un sistema nacional armonizado de seguridad de los productos, que reemplazó los diferentes sistemas estatales, territoriales y del Commonwealth, con miras a mejorar la seguridad de los ciudadanos y reducir las normas burocráticas impuestas a las empresas³. Esta reforma otorgó a la Comisión de Defensa de la Competencia y del Consumidor de Australia una serie de nuevas atribuciones destinadas a fomentar la seguridad de los productos, como la de exigir el cumplimiento de la obligación de los proveedores de notificar los casos de lesiones graves, enfermedades o muertes asociados a productos que suministren, en un plazo de 48 horas después de tener conocimiento de ellos. Esta obligación de notificación se aplica también a los proveedores de servicios asociados con un producto de consumo. Las atribuciones en materia de seguridad de los productos incluyen también la facultad de ordenar la retirada obligatoria de un producto (incluso cuando ya no exista el proveedor), publicar un aviso de seguridad para alertar a la población sobre posibles peligros, y secuestrar, embargar o retener de cualquier otra forma los artículos que no cumplan las normas o no sean seguros. Estas competencias de la Comisión complementan la gama ampliada de sanciones que pueden aplicarse cuando se detecta el incumplimiento de las obligaciones.

Protección frente a la información falsa o fraudulenta

6. En general, la legislación de protección del consumidor se ha ocupado de la prevención de las prácticas comerciales desleales. A ese respecto, muchas leyes impiden a las empresas o asociaciones comerciales difundir información falsa o fraudulenta sobre un producto, bien sea en la etiqueta, bien mediante una campaña de promoción en el mercado. Por ejemplo, la Ley de Protección del Consumidor de

³ Véase más información sobre la introducción de estas reformas en <http://www.product.safety.gov.au/content/index.phtml/tag/ChangesInLegislation> (consultado el 15 de mayo de 2015).

Barbados, de 2002, establece que “ninguna persona que se dedique al comercio o el suministro en calidad de proveedor adoptará una conducta que sea o pueda ser fraudulenta o engañosa” (cap. 326 D, art. 12). El artículo 13 de dicha Ley enumera varias situaciones que podrían considerarse fraudulentas o engañosas, como por ejemplo dar a entender falsamente que los bienes son de determinada calidad; dar a entender falsamente que los bienes tienen determinadas características funcionales; o hacer afirmaciones fraudulentas acerca de la existencia de condiciones, garantías, derechos o recursos en relación con bienes o servicios.

Control de las condiciones generales de contratación

7. En algunos sectores, las empresas utilizan contratos normalizados con condiciones vinculantes que, en esencia, obligan a su aceptación por los consumidores, limitando la libertad para contratar y el ejercicio del derecho a elegir. Algunos países han adoptado reglamentos para obligar a las empresas de sectores específicos a ajustarse a contratos normalizados y/o modelo. Otras jurisdicciones prevén un procedimiento específico para la incorporación de esas condiciones generales de contratación en los contratos de consumo, y permiten un control judicial detallado de esas condiciones. Por ejemplo, en consonancia con la Directiva de la Unión Europea sobre las Cláusulas Abusivas en los Contratos Celebrados con Consumidores (93/13/CEE), en el Código Civil de Alemania figura el requisito de que, antes de concluir un contrato de consumo, se informe al consumidor de la incorporación de las cláusulas generales en el contrato y se le ofrezca la posibilidad de leerlas. Además, las condiciones generales de contratación incluidas en los contratos de consumo pueden ser examinadas por un juez y declaradas nulas si se consideran injustas (véanse los artículos 305 a 310 del Código Civil de Alemania). Ese control de las condiciones contractuales constituye una limitación de la libertad para contratar.

8. La Unión Europea ha aprobado nuevas directivas en relación con los contratos de consumo. La Directiva sobre los Derechos de los Consumidores (2011/83/UE), que entró en vigor junio de 2014, sustituye la Directiva relativa a la Protección de los Consumidores en materia de Contratos a Distancia (97/7/CE) y la Directiva referente a la Protección de los Consumidores en el Caso de Contratos Negociados Fuera de los Establecimientos Comerciales (85/577/CEE)⁴. No obstante, la Directiva sobre Determinados Aspectos de la Venta y las Garantías de los Bienes de Consumo (1999/44/CE) y la Directiva sobre las Cláusulas Abusivas en los Contratos Celebrados con Consumidores (93/13/CEE) siguen en vigor. La nueva Directiva sobre los Derechos de los Consumidores, destinada a proteger a los consumidores en sus compras en línea, tiene los diez objetivos siguientes: la eliminación de los gastos y costes ocultos en Internet; el aumento de la transparencia de los precios; la prohibición de incluir casillas ya marcadas en los sitios web; un plazo de 14 días para cambiar de opinión respecto a una compra; la mejora del derecho a reembolso; la introducción de un modelo de formulario de desistimiento para toda la Unión Europea; la supresión de los recargos por utilizar tarjetas de crédito; información más clara sobre quién paga la devolución de los productos; mayor protección con respecto a los productos digitales; y la adopción de normas comunes para las empresas, con miras a facilitar el comercio intraeuropeo.

⁴ Véase más información en Comisión Europea, 2011, Derechos de los consumidores: las diez medidas de la nueva Directiva de la Unión Europea sobre los derechos de los consumidores que reforzarán los derechos de los ciudadanos para sus compras en línea, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-450_es.htm, y Comisión Europea, 2015, Directiva sobre los Derechos de los Consumidores, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:ES:PDF> (consultados el 15 de mayo de 2015).

9. Dada la creciente difusión del uso de Internet, es importante tener en cuenta los contratos en línea. La mayoría de los países están empezando a aprobar nuevas leyes en esta esfera, y la nueva Directiva de la Unión Europea sobre los Derechos de los Consumidores es un buen ejemplo de esta tendencia.

Requisitos en materia de divulgación de información

10. Dado que los consumidores necesitan disponer de información suficiente para hacer una elección fundamentada acerca de los productos y servicios que desean adquirir, y teniendo en cuenta el desequilibrio de información que existe entre los consumidores y los fabricantes y distribuidores, puede ser conveniente imponer a estos dos últimos una obligación de divulgación. Puede redactarse, por ejemplo, una norma para garantizar que los consumidores dispongan de información esencial específica que les permita adoptar decisiones mejor fundamentadas acerca de qué productos o servicios adquirir. Puede citarse como ejemplo de un requisito habitual de divulgación de información el etiquetado obligatorio de los productos. Es frecuente que los alimentos en particular deban estar etiquetados de forma detallada a fin de facilitar información esencial para la salud de los consumidores.

11. Si la normativa se centra en la disponibilidad de información, es necesario crear también reglas o sistemas para que los consumidores puedan procesar la compleja información que se ofrece. Al elaborar las normas, es necesario tener presente que la información no es siempre lo primordial, puesto que un exceso de información puede desembocar en la confusión y la inacción. Para complementar la norma sobre divulgación de información, los legisladores pueden establecer sistemas funcionales que ayuden a los consumidores a procesar esa información, que puedan utilizarse también para brindarles consejos e instrumentos a tal efecto.

12. El cuadro de indicadores de los mercados de consumo de la Unión Europea, por ejemplo, es un sistema para investigar y vigilar los mercados desde la perspectiva de los consumidores. En este marco se prepara un informe anual que contiene información sobre precios, quejas, seguridad, satisfacción y cambios en los mercados al por menor. Se catalogan los datos y las actitudes de los consumidores frente al comercio transfronterizo, con miras al seguimiento de los avances en la integración del mercado minorista, así como los datos sobre la observancia de las normas, los recursos y la tramitación de quejas, para determinar las condiciones para los consumidores a nivel de la Unión Europea y de cada Estado miembro. Los datos se recopilan mediante encuestas realizadas en toda la Unión Europea, y luego se procesan y analizan. Está previsto que los datos del cuadro de indicadores contribuyan a la aplicación de la legislación vigente y la redacción de códigos de conducta específicos para las empresas, y ofrezcan asimismo a los consumidores una información clara y comprensible para que puedan elegir libremente, evitar el fraude y ejercer sus derechos⁵.

Normas de comportamiento o códigos de conducta obligatorios

13. Además de establecer determinadas normas de comportamiento obligatorias, parece haber una tendencia creciente a alentar a las empresas a fijar sus propias normas, con sujeción a la aprobación de esas normas por el organismo encargado de la protección del consumidor u otro organismo competente.

⁵ Comisión Europea, 2008, Seguimiento de los resultados del mercado único para los consumidores: Cuadro de indicadores de los mercados de consumo, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0031&from=EN> (consultado el 15 de mayo de 2015).

14. Por ejemplo, el Programa de Aprobación de Códigos del Consumidor del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tiene por objeto reforzar la protección del consumidor y mejorar la atención al cliente mediante la aprobación y promoción de códigos en los que figuren los principios de una atención eficaz y los proveedores autorizados. El Programa, antes gestionado por la Oficina de Comercio Justo, está desde abril de 2013 a cargo del Instituto de Normas Comerciales (véase <http://www.tradingstandards.gov.uk>). Para su aprobación por el Instituto, un Código debe reunir ciertos criterios, entre ellos los de presentación de información precontractual clara, protección de los pagos anticipados, trato con los consumidores en su propio domicilio, y existencia de procedimientos de control y sistemas independientes de resolución de litigios. Se han introducido modificaciones en el Programa de Aprobación de Códigos del Consumidor en lo referente a: los criterios de aprobación, que se han hecho más estrictos para asegurar que los códigos aprobados reduzcan eficazmente los perjuicios para los consumidores; la incorporación del criterio del trato con los consumidores en su propio domicilio; el control de los miembros de los códigos; la protección de los depósitos y los pagos anticipados; el plazo de ocho semanas para una resolución informal; el fortalecimiento de mecanismos alternativos de resolución de litigios; y la aplicación y el alcance.

15. En Japón, la Ley contra las Primas Injustificadas y las Representaciones Fraudulentas (Ley N° 134 de 1962) también prevé la autorreglamentación. El artículo 11 de la Ley establece que un “empresario o asociación comercial podrá, tras obtener la autorización del Primer Ministro y la Comisión de Comercio Leal con arreglo a un Decreto de la Oficina del Gabinete, concluir un acuerdo o establecer una norma con respecto a las cuestiones relacionadas con las primas o representaciones, con el fin de prevenir los incentivos fraudulentos y garantizar, en general, una elección voluntaria y racional de los consumidores y una competencia leal entre las empresas. Lo mismo se aplicará a la introducción de enmiendas en esos instrumentos”.

16. De manera análoga, la Comisión de Defensa de la Competencia y del Consumidor de Australia regula cinco códigos sectoriales obligatorios prescritos en la Ley de Defensa de la Competencia y del Consumidor, de 2010. La Comisión también proporciona orientación a los sectores que deseen elaborar su propio código voluntario (véase <https://www.accc.gov.au/business/industry-codes>).

Funcionamiento de la legislación de defensa de la competencia y de protección del consumidor

17. Como se mencionó en la introducción, si bien la legislación de defensa de la competencia y de protección del consumidor fomentan ambas el bienestar de los consumidores, lo hacen por diferentes vías. La legislación de defensa de la competencia promueve un comportamiento competitivo (rivalidad, comportamiento independiente e incentivos para hacer mejores ofertas de bienes y servicios) que da lugar a diversas alternativas y opciones de bienes y servicios que se ofrecen a los consumidores. La legislación de protección del consumidor habilita a los consumidores para que elijan entre las opciones disponibles en función de sus preferencias e intereses. La legislación de defensa de la competencia debería beneficiar a los consumidores, pero con frecuencia no lo hace directamente; emplea un conjunto de normas, que se aplican de forma general y uniforme para beneficiar al conjunto del mercado. Las leyes de protección del consumidor se sirven de normas específicas, en ocasiones dirigidas a sectores determinados, para ampliar las capacidades, la información y las ventajas para el consumidor. Por último, la legislación de defensa de la competencia se ocupa en general de situaciones concretas que tienen un efecto significativo en el proceso de la competencia en un mercado, mientras que la legislación de protección del consumidor se ocupa de los efectos tanto

en los individuos como en el conjunto de los consumidores, pero no tiene siempre en cuenta la competencia en el mercado.

18. Las normas de la legislación de defensa de la competencia van dirigidas directamente al mercado y están concebidas para regular la forma en que las empresas compiten entre sí, con miras a fomentar esa competencia y, con ello, mejorar las posibilidades de elección de los consumidores. La legislación de protección del consumidor abarca una gama más variada de normas, que contemplan la conducta de las empresas y su modos de operar, así como la relación entre las empresas y los consumidores a título individual, con miras a promover el acceso a los bienes y servicios, fomentar una mayor calidad en las opciones disponibles, y garantizar el acceso de los consumidores a una información fiable y fidedigna, que les sirva de ayuda en la elección. Mientras que las ventajas de la legislación de defensa de la competencia se cuantifican habitualmente en términos económicos, las ventajas de las leyes de protección del consumidor, aunque pueden ser también de carácter económico, pueden promover asimismo valores no económicos, como la seguridad y la salud de los consumidores. Así pues, en ocasiones, el objeto de las normas es diferente.

19. En lo que respecta a la ejecución, las leyes de defensa de la competencia tienen un límite, por cuanto las normas sobre la conducta excluyente y la colusión no pueden manipularse para introducir cambios en un sector concreto o en la estructura de un mercado determinado. Esas normas se aplican de forma general y uniforme para todos. Las leyes de protección del consumidor, por otra parte, pueden utilizarse para imponer a las empresas de un sector determinado reglas de comportamiento que las obliguen a ofrecer a los consumidores más información sobre las posibles opciones, el acceso a bienes más seguros y mecanismos de reparación en caso de condiciones contractuales fraudulentas. Además, la legislación de protección del consumidor ampara los derechos en las transacciones individuales y brinda protección frente a diversos abusos, en tanto que la legislación de defensa de la competencia se dirige al mercado y cumple su labor promoviendo el interés de los consumidores no en el nivel de las transacciones individuales, sino en el del proceso de la competencia en el mercado de que se trate.

20. Con respecto a los recursos, es importante señalar que los que se recogen en la legislación de protección del consumidor pueden ser mucho más específicos que los que se contemplan en la legislación de defensa de la competencia. Las reparaciones previstas en la legislación de defensa del consumidor, al igual que sus disposiciones, pueden ir más allá de la imposición de multas y la prohibición de determinadas conductas. Por esa razón, puede emplearse una gama más amplia de instrumentos. Por ejemplo, la reparación mediante una indemnización por daños y perjuicios es una posibilidad, como la prevención y la disuasión mediante multas, la imposición de penas de prisión y la suspensión de licencias comerciales. Por lo que se refiere concretamente a la reparación, como la legislación de protección del consumidor se basa habitualmente en los principios de equidad y equilibrio de derechos, la restitución será uno de los instrumentos más eficaces. La restitución permite, por ejemplo, reparar una situación de una forma menos rígida, y facilita que de las circunstancias del caso se desprenda un resultado justo para la empresa y para el consumidor. Como norma general, cabe señalar que uno de los elementos clave a la hora de determinar los recursos de la legislación de protección del consumidor es, al parecer, que la magnitud de la sanción que se imponga supere la rentabilidad de una conducta fraudulenta oportunista⁶.

⁶ K. Cseres, 2009, *Competition and consumer policies: Starting points for better convergence*, documento de trabajo N° 2009-06, Amsterdam Centre for Law and Economics, disponible en <http://ssrn.com/abstract=1379322> (consultado el 15 de mayo de 2015).

21. Sin embargo los recursos de una esfera a veces pueden tener repercusiones en la otra. Por ejemplo, la legislación de protección del consumidor suele incluir la elaboración de normas para proteger los intereses de los consumidores. No obstante, si las normas son demasiado estrictas, pueden excluir productos competidores seguros pero de menor calidad.

22. Aun teniendo en cuenta que las leyes de defensa de la competencia y de protección del consumidor actúan por distintas vías, debe recordarse que la defensa de la competencia está estrechamente relacionada con la protección de los intereses económicos de los consumidores. Por ejemplo, el Canadá ha reconocido que las políticas respectivas se refuerzan mutuamente, al afirmar que la “referencia a los consumidores que figura en la exposición de motivos de la Ley de Defensa de la Competencia refleja la opinión del Parlamento de que, para que el mercado funcione adecuadamente, no basta con vigilar que no se produzcan abusos del poder de mercado, sino que es necesario también procurar que la información que se facilita a los consumidores sea transparente, para que las decisiones de compra estén bien fundamentadas. De ahí que las políticas de competencia y de protección del consumidor se refuercen mutuamente”⁷.

La interacción entre las leyes de defensa de la competencia y de protección del consumidor⁸

23. La cobertura de las leyes de protección del consumidor varía. En las Directrices de las Naciones Unidas no se define el término “consumidor”. Si bien las leyes de protección del consumidor se aplican por lo general a las personas físicas en su entorno doméstico, algunas leyes abarcan también a las personas físicas en cuanto empresarios individuales o agricultores de subsistencia⁹. Algunos consideran que los problemas relacionados con la salud, la seguridad, los intereses económicos, la asimetría de la información, los sesgos cognitivos y el acceso a los mecanismos de reparación de esos entornos son similares a los de un entorno doméstico.

24. Los instrumentos de política se superponen parcialmente, ya que tanto en el ámbito de la defensa de la competencia como en el de la protección del consumidor se utilizan estudios de mercado, actividades de promoción, directrices y medidas de aplicación de la ley. De hecho, los organismos han observado que los estudios de mercado y/o las investigaciones sectoriales son instrumentos de suma utilidad en ambas esferas. Las investigaciones sobre los consumidores son aparentemente más numerosas pero requieren menos recursos. Varios organismos han visto en ello una oportunidad para desarrollar técnicas de trabajo en equipo aplicables a los casos más frecuentes en el ámbito de la protección del consumidor, que luego pueden utilizarse en la defensa de la competencia. Los organismos encargados de la protección del consumidor colaboran con organizaciones de consumidores para ofrecer a los consumidores información y asesoramiento, así como mecanismos de reparación¹⁰.

⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2008, *Policy round tables: The interface between competition and consumer policies*, disponible en <http://www.oecd.org/regreform/sectors/40898016.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2015).

⁸ Véase un análisis general en TD/B/C.I/EM/2.

⁹ Por ejemplo, el artículo 2, párrafo 1 d), de la Ley de Protección del Consumidor de la India, de 1986, otorga la misma protección a los bienes y servicios adquiridos para su uso en una actividad de subsistencia que a los comprados con fines de consumo personal o de los hogares. Véanse otros ejemplos, como los de China y Filipinas, en UNCTAD 2010, *Approaches to consumer redress*.

¹⁰ Entre los problemas que se plantean figura en el de la idoneidad de los medios utilizados para educar a grupos específicos de consumidores. Las personas de edad, los analfabetos y los integrantes de minorías lingüísticas probablemente requieran enfoques diferentes de los adecuados para los jóvenes de las zonas urbanas familiarizados con Internet.

25. Las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor pueden estar a cargo de organismos independientes o de un único organismo. Asimismo, su competencia puede ser general o sectorial, por ejemplo, el órgano regulador de las telecomunicaciones puede ocuparse también de las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor en ese sector, como sucede en Zambia. Además, en muchos países los órganos de reglamentación financiera son los principales encargados de la protección de los consumidores en esa esfera. Los organismos pueden cooperar intercambiando o remitiéndose las quejas o la información. Cuando se recibe una queja, puede no estar claro si es mejor resolverla en el marco de la defensa de la competencia o en el de la protección del consumidor, lo que plantea problemas de coordinación. Además, las organizaciones de consumidores a veces no solo denuncian problemas relacionados con la protección del consumidor sino también problemas vinculados con la defensa de la competencia. La remisión de denuncias y, en su caso, el intercambio de los resultados de las investigaciones entre los organismos responsables, pueden facilitar la utilización del marco normativo más adecuado. El aumento de la cooperación institucional entre los organismos encargados de la competencia y de la protección del consumidor puede redundar en la mejora de la coordinación de las investigaciones y las medidas correctivas.

26. Teniendo en cuenta los objetivos comunes de las leyes y políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor, y teniendo presentes las marcadas diferencias que existen entre sus vías de actuación, se plantea la cuestión de cómo diseñar su interacción, tanto en el plano legislativo como en el de la aplicación.

Plano legislativo

27. En el capítulo VIII de la Ley Tipo de Defensa de la Competencia se da cuenta de que, en algunos países, la legislación de protección del consumidor es independiente de la legislación de defensa de la competencia. La tendencia actual de los países que adoptan ese tipo de normativa legal parece ser la promulgación de dos leyes distintas; una de defensa de la competencia y otra de protección del consumidor. Por ejemplo, en regímenes de defensa de la competencia recientes, como los de Barbados, Jamaica y Mongolia, y en el plano comunitario en la Comunidad del Caribe, la defensa de la competencia y la protección del consumidor se han consagrado en leyes distintas. Lo mismo se ha hecho en el Brasil, Chile, Marruecos y Suiza, entre otros países. No obstante, en algunos países y regiones, como Australia, Francia, Hungría y Polonia, y en la legislación regional de la Comunidad del Caribe, las leyes de defensa de la competencia contienen un capítulo dedicado a la protección del consumidor. Ese es también el caso, por ejemplo, en Lituania y en la República Bolivariana de Venezuela, donde las leyes de defensa de la competencia contienen disposiciones sobre prácticas comerciales desleales. La Ley de Defensa de la Competencia del Canadá contiene disposiciones sobre la publicidad engañosa y las prácticas fraudulentas de comercialización, destinadas a velar por que los consumidores reciban información básica, uniforme y exacta sobre ciertos productos de consumo, y a evitar las afirmaciones falsas y engañosas.

Plano de la aplicación

28. El planteamiento que se recoge en la Ley Tipo de Defensa de la Competencia — la redacción de dos leyes distintas— no es óbice para la aplicación de un enfoque coordinado de la elaboración de las políticas y, aunque la legislación de defensa del consumidor pueda redactarse con independencia de la de defensa de la competencia, la puesta en práctica de ambas leyes puede llevarse a cabo de una forma coordinada, lo

que permitirá que las políticas correspondientes se complementen y refuercen mutuamente. Asimismo, habida cuenta de los vínculos entre ambas esferas legislativas, la aplicación de las normas respectivas a menudo se encomienda al mismo organismo. Este es el caso, por ejemplo, en Australia, Colombia, los Estados Unidos de América, Finlandia, Italia, Mongolia, Panamá, el Perú, Polonia, el Reino Unido, Sri Lanka y Zambia

29. En otras jurisdicciones, la administración de las leyes de defensa de la competencia y de protección del consumidor se atribuye a organismos distintos. En Chile y Estonia, por ejemplo, se distingue entre la legislación de protección del consumidor y el organismo que se encarga de su aplicación, por un lado, y la legislación de defensa de la competencia y el organismo competente por el otro. En Estonia, la Ley de Defensa de la Competencia también contiene disposiciones sobre prácticas comerciales desleales, y los tribunales civiles entienden de las infracciones de esas disposiciones.

30. La tendencia en el diseño institucional parece ser la combinación del organismo encargado de la protección del consumidor con el de defensa de la competencia. Muchos países están uniendo sus organismos de defensa de la competencia y de protección del consumidor, aunque en la mayoría de los casos se crea un departamento distinto para cada organismo, como en Australia, Barbados, Burkina Faso, el Canadá, Colombia, Dinamarca, los Estados Unidos, Jamaica, Malta, Mongolia, Papua Nueva Guinea, Polonia, el Reino Unido, Seychelles y Zambia, entre otros.

31. Desde 2010, la tendencia a reunir los organismos de defensa de la competencia y de protección del consumidor en la misma institución se ha hecho aún más pronunciada. En los últimos años, algunos países —como Finlandia (Organismo de Defensa de la Competencia y Protección del Consumidor) y los Países Bajos (Organismo de Protección de los Consumidores y Vigilancia de los Mercados) en 2013, e Irlanda (Comisión de Defensa de la Competencia y Protección del Consumidor) en 2014— han fusionado sus organismos de defensa de la competencia y de protección del consumidor en una única institución.

32. El establecimiento de un organismo encargado de la competencia que tenga las dos atribuciones —la aplicación de la legislación de defensa de la competencia y de la legislación de protección del consumidor— puede dar lugar a sinergias cuando hay una coordinación eficaz. Por ejemplo, concentrar en un mismo organismo ambas facultades da lugar a una gestión centralizada, una mayor eficiencia operacional, la creación de equipos integrados por especialistas en diversas disciplinas y el uso eficiente de los conocimientos especializados disponibles. A veces es difícil coordinar los procedimientos relativos a una ley que se aplica al nivel del consumidor individual con los relativos a una ley que se aplica al nivel del mercado y coordinar dichas leyes en la tramitación de los casos¹¹. A pesar de estas dificultades, hay un consenso creciente en que las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor se refuerzan mutuamente en el logro de sus objetivos y que, por lo tanto, ambas deben coordinarse para facilitar un enfoque global del mercado, y en que las autoridades de defensa de la competencia y de protección del consumidor deben compartir información y coordinar las medidas de aplicación y promoción. La decisión del Organismo de Protección de los Consumidores y Vigilancia de los Mercados de los Países Bajos de multar a una línea aérea por prácticas comerciales desleales puede servir como ejemplo de un caso en que la legislación de protección del consumidor se aplicó no solo a raíz de quejas de los consumidores, sino también debido a denuncias de los competidores. Así pues, la aplicación de la legislación de

¹¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2008.

protección del consumidor puede reforzar la competencia al abordar las prácticas comerciales desleales¹².

33. A pesar de la tendencia hacia la concesión de atribuciones en ambas esferas, nada impide a los legisladores establecer organismos diferentes. Cabe señalar que, incluso cuando los organismos son independientes, aún es posible coordinar sus actividades, ya sea en áreas concretas o en casos comunes, o mediante la creación de un comité de supervisión o comisión central, integrado por representantes del organismo de defensa de la competencia y el de protección del consumidor, así como de otros ministerios y departamentos de la administración¹³.

Planteamientos alternativos de las legislaciones existentes

34. En el siguiente cuadro se enumeran planteamientos alternativos de las legislaciones existentes.

<i>País o grupo de países, por región</i>	<i>Legislación</i>	<i>Aplicación</i>	
		<i>Defensa de la competencia</i>	<i>Protección del consumidor</i>
Europa			
1. Países Bajos	Ley de Defensa de la Competencia y Ley de Protección del Consumidor	Organismo de Protección de los Consumidores y Vigilancia de los Mercados	
2. España	La legislación de defensa de la competencia es independiente de la legislación de protección del consumidor	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	Instituto Nacional del Consumo
3. Unión Europea	La legislación de defensa de la competencia es independiente de la legislación de protección del consumidor	Comisión Europea: Dirección General de Competencia y Dirección General de Justicia y Consumidores	
América Latina			
4. Chile	La legislación de defensa de la competencia es independiente de la legislación de protección del consumidor	Fiscalía Nacional Económica y Tribunal de Defensa de la Libre Competencia	Servicio Nacional del Consumidor
5. China	La legislación de defensa de la competencia es independiente de la	Administración Estatal de Industria y Comercio ¹⁴	Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma

¹² TD/B/C.I/CLP/27.

¹³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2008.

¹⁴ En la Administración, las dependencias encargadas de la aplicación de la legislación de defensa de la competencia son la Oficina Antimonopolio y la Oficina de Lucha contra las Prácticas Anticompetitivas, y la dependencia encargada de aplicar la legislación de protección del consumidor es la Oficina de Protección del Consumidor.

<i>País o grupo de países, por región</i>	<i>Legislación</i>	<i>Aplicación</i>	
		<i>Defensa de la competencia</i>	<i>Protección del consumidor</i>
	legislación de protección del consumidor	Ministerio de Comercio	
6. México	La legislación de defensa de la competencia es independiente de la legislación de protección del consumidor	Comisión Federal de Competencia Económica	Procuraduría Federal del Consumidor
América del Norte			
7. Canadá	La Ley de Defensa de la Competencia abarca tanto la defensa de la competencia como la protección del consumidor	Oficina de Defensa de la Competencia	
8. Estados Unidos	La legislación de defensa de la competencia es independiente de la legislación de protección del consumidor	Comisión Federal de Comercio	
África			
9. Sudáfrica	La legislación de defensa de la competencia es independiente de la legislación de protección del consumidor	Comisión de Defensa de la Competencia y Tribunal de la Competencia	Comisión del Consumidor y Tribunal del Consumidor
10. Zambia	Antes de 2010, la Ley de Defensa de la Competencia era independiente de la legislación de protección del consumidor. La Ley de Defensa de la Competencia y Protección del Consumidor, N° 24, que abarca tanto disposiciones de defensa de la competencia como de la protección del consumidor, entró en vigor en 2010 y creó un organismo único encargado de ambas esferas	Comisión de Defensa de la Competencia y Protección del Consumidor	

<i>País o grupo de países, por región</i>	<i>Legislación</i>	<i>Aplicación</i>	
		<i>Defensa de la competencia</i>	<i>Protección del consumidor</i>
Asia y el Pacífico			
11. Australia	La Ley de Defensa de la Competencia y del Consumidor, de 2010, abarca tanto la defensa de la competencia como la protección del consumidor	Comisión de Defensa de la Competencia y del Consumidor de Australia	
12. India	La legislación de defensa de la competencia es independiente de la legislación de protección del consumidor	Comisión de Defensa de la Competencia de la India y Tribunal de Apelación de la Competencia	El Departamento de Asuntos del Consumidor se encarga de la formulación de la política de protección del consumidor y la Comisión Nacional de Resolución de Litigios de Consumo se encarga de la aplicación de la Ley de Protección del Consumidor de 1986