



Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina

Informe de Consumo



Affaires mondiales
Canada

Global Affairs
Canada



OCCA

Observatorio de
Conflictividad Civil y
Acceso a la Justicia



2

Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina

Informe de Consumo



Documento elaborado por el Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA) creado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Director del proyecto:

Marco Fandiño

Coordinadora:

Alejandra Bocardo

Autoras/es:

Alejandra Bocardo, Lorena Espinosa, Gonzalo Fibla, Ananías Reyes, María Jesús Valenzuela

Levantamiento de información y elaboración de estudios de caso:

- **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)**
María Natalia Echegoyemberry, Sepastían Pilo, Martina Flaherty
- **Grupo de Investigación de Derechos Fundamentales de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP)**
Álvaro Bartolotti Tomas, Ana Luiza do Couto Montenegro, João Vitor Cardoso, Mariana Pompilio Leonel Ferreira, Rafaela Paula Ribeiro Mendes
- **Programa de Gestión y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado (UAH)**
Eleazar Rodríguez Alarcón, Camila Plaza Canales, Pablo Anabalón Moreno, Rosa María Olave Robert y Vanessa Varela Salfate.
- **Grupo de Investigación Jurídico Comercial y Fronterizo de la Universidad Francisco de Paula Santander (GIJCF-UFPS)**
Investigador/a: Fanny Patricia Niño Hernández y Eduardo Gabriel Osorio Sánchez
Auxiliares de Investigación: July Andrea Mercado Duque y Mayra Alejandra Bohada Rojas
Asesor Metodológico: César Augusto Hernández Suárez
- **Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)**
Saúl Baños, Director Ejecutivo de FESPAD Omar Flores, Coordinador de Programa DESC
- **Clínica Jurídica del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PDUH-UNAM)**
Guadalupe Barrena, María Fernanda Pinkus y Emma González
- **Centro de Estudios Judiciales (CEJ)**
Responsable institucional: María Victoria Rivas
Coordinación del Proyecto: Patricia Mendoza
Analista de información: Yenny Villalba
Sistematizaciones: Luis Adlan, Isabella Delacourt

Coordinación editorial:

Paula Mesa

Diseño y diagramación:

Javiera Prada / Carolina Mardones
Santiago de Chile

Año 2018

ISBN: 978-956-8491-58-1

Registro Propiedad Intelectual: A-298840

Agradecimientos

La elaboración de este informe ha sido posible gracias al interés, esfuerzo y dedicación de los observatorios locales que conforman el OCCA: la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), de Argentina; el Grupo de Investigación de Derechos Fundamentales de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), de Brasil; el Programa de Gestión y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado (UAH), de Chile; el Grupo de Investigación Jurídico Comercial y Fronterizo de la Universidad Francisco de Paula Santander (GIJCF-UFPS), de Colombia; la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), de El Salvador; la Clínica Jurídica del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PDUH-UNAM), de México; y el Centro de Estudios Judiciales (CEJ), de Paraguay.

Los observatorios locales trabajaron, primero, en la recopilación de información estandarizada de tipo cualitativo y cuantitativo de la esfera. Agradecemos, especialmente, a aquellos que hicieron distintos esfuerzos por identificar información que no es fácilmente accesible al público general. También a quienes compartieron información adicional que permitiera ilustrar y comprender la conflictividad de consumo en su país. Por otro lado, los observatorios desarrollaron los estudios de caso que aquí se presentan, realizando trabajo de campo y acercándose a las comunidades. La visión local, cercana y con conocimiento de causa es imprescindible en este informe que aspira a ser regional.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Observatorio Regional

Contenido

Agradecimientos	5
Contenido	7
I. Introducción	11
II. Hallazgos regionales	22
2.1 Normatividad e Institucionalidad	22
2.1.1 Normatividad	22
2.1.2 Institucionalidad	51
2.2 Prevalencia de la conflictividad justiciable de consumo	61
2.3 Resolución de la conflictividad de consumo	75
2.3.1 Aportes desde la demanda de justicia	75
2.3.2 Aportes desde la oferta de justicia	81
1.1 Mecanismos judiciales	87
1.2 Mecanismos administrativos	96
1.3 Mecanismos alternativos	106
2.4 Barreras de acceso a la justicia	118
2.4.1 Aspectos previos	118
2.4.2 Barreras institucionales	121
a) Barreras de información	121
b) Barreras de confianza	128
c) Barreras de eficiencia	132
d) Barreras de eficacia	138
e) Barreras de formalismo y burocracia	143
2.4.3 Barreras sociales, culturales y económicas	146
a) Barreras económicas	146
b) Barreras geográficas y físicas	149
c) Barreras culturales y lingüísticas	150
d) Barreras de género	152
III. Poblaciones en situación de vulnerabilidad: Estudios de casos	155
3.1 Presentación	155
3.2 Argentina	156
3.3 Brasil	157
3.4 Chile	159
3.5 Colombia	160
3.6 El Salvador	162
3.7 México	163
3.8 Paraguay	164
IV. Conclusiones y comentarios finales	166
4.1 Caracterización de la conflictividad civil de consumo	166
4.2 Barreras de acceso a la justicia	174
4.3 Conflictividad de consumo y barreras de acceso a la justicia en población en situación de vulnerabilidad: Estudios de caso	176
4.4 Comentarios finales	178
V. Referencias	179

Presentación

El Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA) es un mecanismo para monitorear los conflictos civiles que viven las personas y las diversas barreras que enfrentan para resolverlos, con especial énfasis en las poblaciones en situación de vulnerabilidad en América Latina. Fue creado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en el año 2017.

El OCCA presenta su segundo informe temático, correspondiente a la esfera de consumo en América Latina¹. El primer objetivo del informe es caracterizar la conflictividad civil de consumo en siete países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, y Paraguay. El informe también busca examinar los mecanismos normativos e institucionales dirigidos a la protección de las personas consumidoras, así como los mecanismos de resolución de conflictos relacionados con el consumo. Del mismo modo, el informe tiene como objetivo analizar las barreras de acceso a la justicia identificadas por los observatorios locales, específicamente en relación con los conflictos de la esfera. Finalmente, se pretende ejemplificar, mediante estudios de caso, la manera diferenciada en que dichos conflictos y las barreras de acceso a la justicia pueden afectar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

El documento se encuentra dividido en cuatro capítulos. El capítulo I introduce la conflictividad de la esfera, describiendo el contexto en el que se enmarcan los conflictos civiles relacionados con consumo en la región. También presenta las bases conceptuales del informe, destacando los conceptos rectores: consumo, necesidades, derechos sociales, signos, necesidades jurídicas, conflictos, y acceso a la justicia. El capítulo II, "Hallazgos regionales", es el eje del documento, constituyendo un análisis regional de dos temas centrales que interesan al OCCA: la conflictividad de la esfera –en este caso, consumo–, y las barreras de acceso a la justicia. Además, el capítulo presenta la estructura normativa, institucional y financiera que los Estados han construido para la resolución de conflictos en materia de consumo, haciendo un énfasis en el acceso a la justicia y la protección de los derechos de los consumidores.

¹ Este informe no considera los conflictos de consumo financiero, mismos que serán tratados en un informe posterior.

Al respecto de la conflictividad de la esfera, se aborda tanto la prevalencia como la resolución de los conflictos. De ambos temas se proporcionan datos, reflexiones y ejemplos que aportan a la construcción de una visión regional. El capítulo también analiza las barreras de acceso a la justicia para resolver conflictos relacionados con el consumo. El capítulo III hace un acercamiento a situaciones específicas de conflictos de consumo, con énfasis en poblaciones en situación de vulnerabilidad. Para ello, se presenta una síntesis de los siete estudios de caso realizados por los observatorios locales. Finalmente, el capítulo IV aporta las conclusiones y recomendaciones.

El informe es fruto de un trabajo conjunto de los observatorios locales y el observatorio regional que conforman el OCCA. Los observatorios locales realizaron el levantamiento de información utilizando plantillas estandarizadas sobre aspectos macro de la conflictividad de consumo y las barreras de acceso a la justicia. Asimismo, realizaron una aproximación cualitativa al fenómeno. Para ello, cada observatorio local realizó un estudio de caso sobre algún conflicto de la esfera, centrándose en distintas poblaciones en situación de vulnerabilidad. El observatorio regional, por su parte, sistematizó la información levantada por los observatorios locales y añadiendo datos y temas relevantes a la recopilación de información. Finalmente, el observatorio regional estuvo a cargo de la redacción del informe, a partir de la identificación de tendencias y aspectos transversales.

¿Cuántos y qué tipo de conflictos relacionados con el consumo tiene la población en América Latina? ¿De qué forma los distintos conflictos de consumo se vinculan con los derechos humanos? ¿Qué mecanismos normativos e institucionales han sido creados en América Latina para proteger los derechos de los consumidores y cuáles son sus alcances? ¿Qué mecanismos de resolución de conflictos existen en materia de consumo, y cuáles han resultado eficientes y eficaces, desde el punto de vista del acceso a la justicia? ¿Cuáles son las barreras institucionales y sociales, económicas y culturales que dificultan o impiden el acceso a los mecanismos de resolución de los conflictos de consumo? ¿Cómo afectan dichos conflictos y las barreras de acceso a la justicia a las poblaciones en situación de vulnerabilidad?

Estas son algunas de las preguntas que serán respondidas en este informe. Identificar dichas respuestas es el primer paso en la recopilación y sistematización de evidencia que resulte útil en el diseño e implementación de reformas a la justicia.

I. Introducción

Como consecuencia de los sismos del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de **México**, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) abrió 36 expedientes contra doce empresas constructoras y seis personas físicas (El Universal, 2017). Trece personas presentaron quejas ante el organismo en contra de Canada Building System de México, constructora del conjunto habitacional Residencial San José. Con un año de antigüedad, el edificio se derrumbó, dejando el saldo de dos personas muertas (Animal Político, 2017). Deficiencias en la ejecución de la obra y la baja calidad de los materiales son hipótesis que rodearon éste y otros casos similares.

En **Chile**, en abril de 2016, 9,480 personas se vieron afectadas por el corte de los servicios de agua (SERNAC, 2018). El corte ocurrió sin notificación oportuna y tuvo una duración de tres días. El Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) invitó a Aguas Cordillera, compañía responsable, a una mediación colectiva, extrajudicial y voluntaria. La empresa rechazó participar en la mediación, por lo que SERNAC presentó una demanda colectiva en busca de compensación a los consumidores afectados (SERNAC, 2018).

En julio de 2018, la Defensoría del Consumidor en **El Salvador** activó el sistema de vigilancia en el mercado de granos básicos. La medida se adopta en el contexto de una sequía extrema que afecta a varias zonas del país, provocando la pérdida de 2.13 millones de quintales de maíz, un componente central de la dieta salvadoreña (Procedo Digital, 2018). Por tanto, el Sistema Nacional de Protección al Consumidor se puso en marcha para “prevenir y combatir la especulación de precios y garantizar el abastecimiento del mercado mayorista y minorista de granos básicos” (El Mundo, 2018).

En los tres casos, los derechos a la vida, al agua, y a la alimentación se encuentran en riesgo, de manera directa o indirecta, en situaciones que giran en torno al consumo. En las mismas situaciones, otros muchos derechos pueden verse afectados, aunque de forma menos evidente. Como Tambussi (2014) señala: las relaciones de consumo se encuentran “transversalmente atravesada(s) por bienes jurídicamente protegidos y valores propios e internacionalmente aceptados como parte de los derechos humanos” (2014, p. 91). Desde la afirmación “Todos somos consumidores” que hiciera John F. Kennedy en 1962, hasta los vastos estudios sobre la sociedad de consumo, parece claro que el consumo abarca todos los espacios de nuestra vida. Este fenómeno también interesa a América Latina: en términos comparativos, en el período 1990-2010, el consumo privado per cápita experimentó un mayor crecimiento en la región que en los países de la OCDE (Rius y Román, 2015).

La conflictividad jurídica del consumo: Entre las necesidades, los derechos y los signos

Desde el punto de vista de la economía, el consumo es una actividad económica que implica la asignación de medios y recursos para la obtención de bienes y servicios dirigidos a satisfacer las necesidades y deseos de las personas. Se trata de una de las tres actividades fundamentales del proceso económico, ocurriendo después de la producción y la distribución de bienes y servicios. En el año 2002, el Banco Mundial publicó las Directrices para la construcción de los consumos totales para el análisis del bienestar (Deaton y Zaidi, 2002). En esencia, el documento proponía estudiar el bienestar individual a partir de una medida basada en el consumo. Para algunas corrientes económicas, por tanto, el consumo no es sólo un eslabón del proceso económico, sino un concepto que puede equipararse con el bienestar.

Un enfoque más complejo es propuesto por la sociología. Según la teoría sociocultural del consumo, éste se refiere al "conjunto de procesos socioculturales en que se realizan la apropiación y los usos de los productos" (García, 1995, p. 42). En *El sistema de los objetos* (1969) y *La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras* (1970), Jean Baudrillard sostiene que el consumo es un sistema de manipulación e intercambio de signos. De este modo, al consumir se intercambian "significados sociales y culturales y los bienes/signo". Desde esta perspectiva, más que con sus funcionalidades, el valor de los objetos se vincula con sus signos. La definición de significantes de los objetos tiene lugar en un sistema, en donde los elementos se encuentran conectados con otros y con el todo. Esta manipulación de los signos se realiza, principalmente, a través de la publicidad.

En las definiciones de consumo esgrimidas por las distintas disciplinas aparecen dos conceptos centrales: necesidades y signos. La visión económica sostiene que la acción de consumir tiene como fin la satisfacción de necesidades. La visión crítica de Baudrillard, por el contrario, afirma que "La lógica del consumo no se deriva de la realidad de las necesidades ni de la fuerza o prioridad que tengan (...) sino de las aspiraciones simbólicas instituidas por el sistema de signos" (Baudrillard, 1970, p. 32). Por ende, "Las necesidades no producen el consumo, el consumo es el que produce las necesidades" (p. 33).

La discusión anterior es relevante y guarda relación con el debate sobre la definición y categorización de las necesidades humanas; si es que son inherentes o interpretables, universales o relativas. Al respecto, Doyal y Gough (1991) sostienen que existen ciertos pre-requisitos universales indispensables para participar en cualquier forma de vida social: salud física y autonomía, mismos que constituyen necesidades humanas universales. De estas necesidades de "primer orden" se derivan necesidades de "segundo orden" que deben satisfacerse para garantizar la salud física y la autonomía. Entre las necesidades de segundo orden se encuentran el agua y la alimentación adecuada, un ambiente físico seguro, y la atención médica adecuada, por ejemplo. Finalmente, existe un tercer orden, los "satisfactores específicos de la necesidad", que indican las formas concretas de las necesidades, en función del contexto social, cultural, e individual. Aplicando la lógica de signos desarrollada por Baudrillard, es posible observar que los signos pueden ser establecidos en los

“satisfactores específicos de la necesidad”, es decir, en el tercer orden de la definición de las necesidades. Así, por ejemplo, mientras que la comida con un valor nutricional adecuado es una necesidad innegable, sus características nutricionales, sus formas, y sus sabores constituyen signos que varían en función del contexto. Otros bienes y servicios pueden no ser requisito para satisfacer las necesidades universales, y ser, directamente, objetos supeditados a los signos. El ejemplo proporcionado por Baudrillard es la lavadora, que “sirve como utensilio y representa un elemento de comodidad, de prestigio, etc. (...) toda clase de objetos diferentes pueden reemplazar a la lavadora como elemento significativo”.

Resulta necesario añadir un tercer concepto al análisis, los derechos sociales. Dean (2015) sostiene que los derechos sociales son articulaciones de las necesidades humanas, a través del nombramiento y reivindicación de las necesidades en una “política de interpretación de las necesidades” (Fraser, 1989). Según Dean, los derechos sociales reconocidos en algunos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, bien podrían leerse como una lista de las necesidades de segundo orden identificadas por Doyal y Gough (Dean, 2015, p.). Así, por ejemplo, a la necesidad universal de agua se contraponen el derecho humano al agua. Aunque ambos -la necesidad y el derecho- versan sobre el mismo bien, el término derechos tiene una connotación distinta, que contribuye al empoderamiento de la ciudadanía y al reconocimiento de obligaciones del Estado.

Lo cierto es que los tres conceptos se encuentran intrínsecamente vinculados y que en las relaciones de consumo se juegan necesidades, derechos, y signos, a veces de manera simultánea. Ciertamente, el significado de un conflicto de consumo de agua no es el mismo que el de un conflicto al respecto de una lavadora. En ese sentido, es importante conocer las características y tipos de las conflictividades de consumo, sobre todo para comprender su impacto en los derechos y el bienestar de las personas.

Derechos de los consumidores

Es verdad que en las relaciones de consumo se intercambien bienes y servicios que no son imprescindibles para satisfacer necesidades y derechos. Aun en esos casos, al consumir se ponen en juego bienes jurídicos y valores propios de los derechos humanos (Tambussi, 1999). En el año 2012, por ejemplo, la empresa Emerson Process Management, S. A. de C. V., en coordinación con la Procuraduría Federal del Consumidor de México, emprendió una campaña de retiro voluntario de algunos modelos de las válvulas de alivio de presión Fisher, utilizados en la industria del transporte. Los modelos podrían afectar la seguridad de los vehículos bajo condiciones extremas. Así, “El vástago de la válvula de alivio puede fracturarse y causar que la porción superior del vástago se separe de la válvula y sea eyectado del tanque. Lo anterior puede resultar en la liberación descontrolada de gas presurizado a la atmósfera, que podría causar peligro en el camino, lesiones o incendios. Asimismo, la porción eyectada de la válvula podría impactar en otro vehículo y ocasionar lesiones personales o una colisión vehicular” (Flores, 2012, p. 94). Mientras que éste caso trata

de un producto defectuoso, la conexión entre productos y riesgos para la salud y la vida es más evidente en casos de productos peligrosos. La regulación del etiquetado del tabaco, por ejemplo, se fundamenta en la necesidad de informar al consumidor del carácter nocivo y los posibles efectos de su uso (Flah y Aguilar, 2011; Ministerio de Salud, 2017). De este modo, en ambos casos, la vida, la salud, y la integridad física se encuentran vinculadas a un objeto que, por sí mismo, no se encuentra pensado para realizar derechos humanos ni satisfacer necesidades universales.

El reconocimiento de la vulnerabilidad de los consumidores y de los riesgos para la vida y la salud que se corren al consumir han sido los principales motores de los movimientos por la protección de los consumidores que dieron inicio a principios del siglo XX. La promulgación en los Estados Unidos de la **Ley de los Alimentos y los Medicamentos (Food and Drug Act)**, en 1906, fue consecuencia del escándalo sobre las condiciones antihigiénicas en la industria de la carne, lo que llevó a una reducción del 50% de las ventas (Sánchez, s.f.). Para los productores, por tanto, resultaba conveniente una regulación que devolviera la confianza a las personas consumidoras.

En las décadas siguientes volverían a ocurrir eventos que concluirían en avances puntuales en materia de regulación. En las décadas de los '70 y '80, sin embargo, tuvieron lugar movimientos y reconocimientos más consistentes de los derechos de las personas consumidoras, tanto en Estados Unidos como en Europa. En 1973, por ejemplo, se aprobó la Carta Europea de Protección de los Consumidores que reconocía cuatro derechos básicos de los consumidores: El derecho a la protección y asistencia de los consumidores, el derecho a la reparación del daño, el derecho a la información y la educación, y el derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados. Se trataba del primer documento que reconocía los derechos de los consumidores y serviría de modelo para guiar los ordenamientos de los países europeos.

A nivel internacional, en 1985 se aprobaron las **Directrices para la Protección al Consumidor**, reconociendo seis derechos fundamentales de los consumidores: La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad; la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores; el acceso de los consumidores a una información adecuada; la educación del consumidor; la posibilidad de compensación efectiva al consumidor; la libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que les afecten.

El 22 de diciembre del año 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución 70/186 que actualizaba las Directrices. Las principales modificaciones se refirieron a la inclusión de nuevas orientaciones sobre el comercio electrónico y los servicios financieros. Además, se añadió la preocupación transversal por los consumidores en situación de vulnerabilidad, sobre todo en relación al trato equitativo y justo, la solución de controversias, y los esfuerzos de educación en materia de derechos de consumidores.

Pese al desarrollo legislativo en el nivel internacional y regional en materia de protección al consumidor, existen posiciones críticas a conceptualizar los derechos

de las personas consumidoras como derechos humanos. Por un lado, se encuentran las corrientes que consideran que los únicos derechos humanos son los civiles y políticos, y que la “acumulación de nuevos derechos humanos llevaría a disolver de los derechos de alto nivel” (Benöhr y Micklitz, 2010, p. 24). Además, algunas posiciones señalan que las directrices de protección al consumidor no deben leerse como derechos humanos porque debilitan la libertad de las compañías (Wiedenbaum, 1983). No obstante, otras posturas apoyan una referencia explícita a los derechos humanos en el ámbito del consumo. Esta parece ser la aceptación en el mundo académico pero también en el político: los derechos de los consumidores “han sido aprobados de forma unánime por los estados miembros de la ONU como directrices, lo que demuestra la necesidad de una protección estable de alto nivel” (Benöhr y Micklitz, 2010, p. 25).

Tambussi (2014) señala que, al ser una dimensión esencial del ser humano, el consumo “involucra derechos fundamentales que deben ser protegidos por el Estado” (p. 96). Así, los derechos humanos y el derecho del consumo comparten caracteres esenciales, como la interdependencia de los derechos y la preocupación por la dignidad humana como fundamento común (Benöhr y Micklitz, 2010; Tambussi, 2014). Torres (1994) sostiene que, si bien no hay menciones expresas a los derechos de los consumidores en los tratados internacionales de derechos humanos, éstos contribuyen a la tutela de los consumidores. Los derechos reconocidos en los tratados de derechos humanos son aplicables a toda la sociedad y a todos los ámbitos, y como consecuencia, también son relevantes en la esfera del consumo. De hecho, Benöhr y Micklitz (2010) explican que aún antes de que se hiciera una mención explícita del derecho del consumo en la década de los ‘70, varios tratados de derechos humanos “ya protegían de manera implícita a los consumidores” (p. 22). Varios de los derechos económicos y sociales reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) comprenden la protección al consumidor. Por ejemplo, los derechos a la alimentación y a la vivienda adecuada (art. 11) también “implican seguridad, información, y precios justos, lo que se logra a través de legislación de protección al consumidor” (Benöhr y Micklitz, 2010, p.21). De este modo, aunque los tratados internacionales no mencionan expresamente la palabra consumidores, sí constituyen un medio para “proteger de manera indirecta los intereses de los consumidores” (Benöhr y Micklitz, 2010, p.22).

¿Consumo de derechos?

Los procesos de privatización, **comodificación**, y **recomodificación** colocan a los derechos sociales en la esfera del consumo. Se explica así el estatus contradictorio de los derechos sociales, que algunas veces se entienden como derechos que existen de manera independiente al mercado, y algunas otras se desvían a la forma de derechos de consumidores (Dean, 2015). La distinción es relevante: Mientras que al conceptualizarse como derechos sociales se privilegian los aspectos sustantivos, los derechos de los consumidores enfatizan los aspectos formales de voz y libre elección (Dean, 2015). En el primer caso, los principios rectores corresponden al ámbito de la justicia social, en tanto que en el segundo son la pertenencia y el intercambio de la propiedad. Al hablar de bienes y servicios esenciales, por ejemplo,

las *Directrices de Naciones Unidas para la protección del consumidor* se refieren a la necesidad de contar con sistemas eficientes de distribución, así como con servicios para comprobar la seguridad y calidad de los bienes.

Por eso, a pesar de que hablar de derechos sociales en la esfera del consumo parece, en cierta forma, contraproducente y contradictorio, en términos de justicia social y la definición de los derechos sociales, no se puede eludir el hecho de que el consumo resulta ser un instrumento para el acceso a bienes y servicios que constituyen derechos sociales. Si bien, esta es una realidad que ocurre de manera casi generalizada en algunos sectores –como en el alimenticio, por ejemplo- la diversidad de sectores y derechos supeditados al consumo varía entre los países. Por eso resulta tan relevante incluir los conflictos relacionados con los servicios públicos, como el agua, en el estudio. Desde luego, en el análisis siempre debe considerarse el carácter diferenciado de los conflictos y relaciones de consumo, según el grado en que se encuentren involucrados derechos y necesidades. Al respecto, conviene hacer una acotación. Si bien, el consumo tiene un impacto en el ejercicio de una diversidad de derechos, la noción de un derecho al consumo resulta problemática, tanto por la capacidad económica, como por las implicaciones de tratar a una diversidad de derechos sociales como objetos de consumo. En ocasiones, el derecho de acceso al consumo es entendido como trato equitativo y digno, vinculado al principio de no discriminación (Tambussi, 1999).

Acceso a la justicia en la conflictividad jurídica de consumo

La resolución de los conflictos de consumo es relevante, no sólo para las personas consumidoras afectadas de manera directa, sino para el bien público (Spiller y Tokeley, 2010). Esta afirmación es válida, aun cuando muchos conflictos de consumo involucran montos relativamente pequeños. Hay dos argumentos que sostienen esta idea. El primero se relaciona con la percepción negativa de la justicia que se forma cuando no puede responder a los problemas cotidianos que viven las personas comunes (Ramsay, 2003). Al estudiar los conflictos de consumo desde el punto de vista antropológico, Laura Nader concluyó que “Las pequeñas injusticias son una parte importante de la vida cotidiana en una sociedad de consumo, y, desde luego, las actitudes de las personas hacia la ley se forman por sus encuentros o falta de encuentros con ésta cuando existe la necesidad. Si no hay acceso a la ley para esas cosas que importan, entonces se vuelve irrelevante para las personas, y, sobre todo, las alternativas a la ley son lo único que tienen”² (Nader, 1980 en Ramsey, 2003, p. 20). El otro argumento guarda relación con el efecto acumulativo que tienen los conflictos de consumo en la sociedad. Aunque las pérdidas pueden parecer menores para cada persona afectada de manera directa, el conjunto de conflictos implica muchas ganancias para los proveedores y muchas pérdidas para la sociedad (Spiller y Tokeley, 2010). Proteger a las personas consumidoras afectadas es una forma de promover la rendición de cuentas de los proveedores por malas prácticas, lo que finalmente impacta en el bien público (Spiller y Tokeley, 2010).

² Traducción propia.

Partiendo de la premisa anterior – que la resolución de conflictos de consumo es relevante para la sociedad en su conjunto – resulta fundamental construir, no sólo un andamiaje legislativo de derechos de los consumidores, sino un modelo efectivo de resolución de conflictos. Los llamados “derechos procedimentales” son cruciales en este proceso. Para incrementar la protección del consumidor en la Unión Europea, Iris Benöhr (2013) propone un catálogo de derechos procedimentales que debieran fortalecerse. El catálogo, si bien está pensado para la justicia regional europea, puede servir de inspiración para otras realidades. Los derechos incluidos en la propuesta de Benöhr se basan en el Convenio de Aarhus de 1998: el derecho a la información; el derecho a participar en el debate de políticas públicas; y el derecho de acceso a la justicia. En este informe nos centraremos en el primero y el último. Los consumidores se encuentran en una situación de asimetría de información frente a los productores. Esta asimetría ocurre en el nivel de conocimiento que se tiene del contenido de un producto y de los términos y condiciones de la compra de los productos y la contratación de servicios. Pero la falta de información de los consumidores sobre los mecanismos de resolución de conflictos y el mundo administrativo y judicial también es frecuente y relevante. De hecho, la vulnerabilidad de los consumidores por la falta de información es mayor: “El derecho del consumidor no protege a las personas que no conocen de su existencia o su significado”³ (Spiller y Tokeley, 2010, p. 483).

El derecho a la información sobre los derechos y los mecanismos de resolución de conflictos es un aspecto central del acceso a la justicia. El acceso a la justicia es un principio general del derecho internacional y un derecho dentro del sistema interamericano. La definición que aquí se utiliza es la de un derecho que implica “La posibilidad de las personas de acudir y obtener una respuesta efectiva por parte de mecanismos institucionalizados de resolución de conflictos que sean formal y materialmente útiles para la tutela de sus derechos” (Errandonea y Martin, 2015, p. 347; Marchiori, 2015). Al acceso a la justicia se le ha entendido como un “derecho bisagra”, “cuya finalidad es poder alcanzar la efectividad de una multitud de derechos de otras índoles” (Cabezón, Fandiño y Lillo, 2016, p.22). Así, se busca que las personas titulares de derechos puedan acceder al sistema de justicia para obtener la tutela de dichos derechos. Las *Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor* (2015) señalan que “Los Estados Miembros deben alentar el establecimiento de mecanismos justos, efectivos, transparentes e imparciales para atender las reclamaciones de los consumidores, por medios administrativos, judiciales y alternativos de solución de controversias” (Naciones Unidas, 2015, par. 37). Dichos mecanismos deben proveer de compensación a las personas consumidoras. Asimismo, debe facilitarse el acceso a “vías de recurso que no supongan costos o demoras ni impongan cargas excesivas para el valor económico en juego” (Naciones Unidas, 2015, par. 37).

Conviene hacer una acotación. Ramsay (2003) sostiene que hay una tensión entre dos distintas visiones del acceso a la justicia. Mientras que una conceptualización estrecha se centra en el acceso a las instituciones administrativas o judiciales de

3 Traducción propia.

resolución de conflictos, la visión amplia se preocupa por las “condiciones generales de justicia en una sociedad”. La pregunta es si la primera visión tiene un papel importante en alcanzar el segundo objetivo. La respuesta, según Ramsay, es negativa, al menos en el ámbito del consumo, aun cuando el acceso a la justicia y el derecho de protección al consumidor comparten objetivos y parecen tener un potencial redistributivo para la protección de las personas en situación de vulnerabilidad y su dignidad frente al poder corporativo. Al estudiar los reclamos de consumo en Inglaterra, se concluye que éstos “tienden a sobredimensionar los problemas experimentados por las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos más altos” (Best y Andreasen, 1976, en Ramsay, 2003), mientras que los problemas que viven las poblaciones con menores ingresos son sub-representados. La consecuencia es que los procedimientos individuales tienen efectos negativos en términos de justicia social, específicamente en contra de los consumidores y las consumidoras de bajos ingresos y en situación de vulnerabilidad (Ramsay, 2003). Por ello, si bien la definición de acceso a la justicia que aquí se utiliza parece corresponder a la “estrecha”, cuando analizamos los mecanismos de resolución de conflictos debemos pensar en el papel que juegan esos mecanismos en la justicia distributiva. Este ejercicio se realiza en el presente informe a través de dos estrategias: el estudio de las barreras de acceso a la justicia y la focalización de la conflictividad jurídica y su resolución entre las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

La primera estrategia para observar la conexión entre las dos visiones del acceso a la justicia es el estudio de las barreras de acceso a la justicia. Para efectos de este informe se estudian dos categorías de barreras: las institucionales y las sociales, económicas y culturales. Las primeras nacen exclusivamente de las políticas y procesos institucionales del sistema de justicia. Aunque son experimentadas en forma diferenciada por distintos grupos poblacionales, su origen se encuentra en la “oferta” institucional. Las barreras sociales, económicas y culturales, por su parte, son aquellas que guardan relación con la situación socioeconómica y cultural de las personas. Si bien se originan en condiciones características del lado de la “demanda”, son acentuadas por las condiciones institucionales de la “oferta” al no existir políticas y procesos para garantizar el acceso a la justicia de todos los grupos de población. De esta manera, entender cómo operan estas barreras en los casos de consumo contribuye a comprender el impacto distributivo del acceso a la justicia.

En la conflictividad de consumo conviene considerar siempre la situación de asimetría que suele haber entre personas consumidoras y productoras, que termina por incrementar las barreras, algunas veces para la población general, y frecuentemente para poblaciones en situación de vulnerabilidad. Basta mencionar dos barreras a modo de ejemplo: la barrera de información y la barrera económica. Ya se ha señalado cómo la información es una condición sine qua non para acceder a la justicia. Frente a los consumidores con información limitada sobre sus derechos y los procedimientos para hacerlos efectivos, existen mayores posibilidades de que los proveedores tengan conocimiento, al haber pasado por situaciones similares (Spiller y Tokeley, 2010). De manera similar, la carga financiera de los mecanismos de resolución suele ser menor para el proveedor que para el consumidor (Spiller y Tokeley, 2010). Es por ello que una de las medidas propuestas por Iris Benöhr (2013) para incrementar el derecho de acceso a la justicia son los esquemas de financiamiento del litigio de consumo.

Aunque eliminar las barreras de acceso a la justicia no es una obligación única ni suficiente para garantizar este derecho (Martínez et al., 2017), es un buen comienzo para el análisis, considerando que la persistencia de barreras representa un rotundo obstáculo a la justicia. Las barreras de acceso a la justicia pueden afectar a la población general, aunque habitualmente, tienden a ser mayores para las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Precisamente, en este aspecto radica la segunda estrategia para analizar el efecto distributivo de los mecanismos de resolución de conflictos: Focalizando la observación en las poblaciones que son más proclives a ver obstaculizado su derecho de acceso a la justicia. Según las **Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad**, las personas en condición de vulnerabilidad son aquellas que, “por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico” (Reglas de Brasilia, 2008, p. 8). Las reglas señalan como causas de vulnerabilidad la edad, la migración, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, la pobreza, el género, la pertenencia a minorías, y la privación de libertad. En el presente informe, a través de estudios de caso, se estudia la prevalencia de los conflictos de consumo y la forma en que buscan justicia las personas con discapacidad intelectual, las personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica, y las personas migrantes y víctimas del desplazamiento forzado.

Al analizar los mecanismos de resolución de conflictos desde el punto de vista de las barreras de acceso a la justicia, así como al observar cómo operan para las poblaciones en situación de vulnerabilidad, es posible identificar las principales preocupaciones en materia de derechos de los consumidores y justicia. Este constituye el primer paso en el diagnóstico necesario para analizar las medidas más pertinentes que debieran ser incluidas en posibles reformas a la justicia.

Necesidades jurídicas y conflictos: Una acotación conceptual

Los términos de **necesidades jurídicas y conflictos** se encuentran en el centro del trabajo del OCCA, en general, y del presente informe, en particular. Esto se debe a que las encuestas de necesidades jurídicas son una de las principales fuentes de información del OCCA. En los últimos años, las encuestas de necesidades jurídicas (ENJ) han cobrado auge como el instrumento especializado para estudiar la conflictividad jurídica y los obstáculos en su resolución. En esencia, las ENJ son un instrumento que se considera idóneo para caracterizar la “demanda” del acceso a la justicia. Durante la década de los '90, los estudios empíricos de necesidades jurídicas comenzaron a ser ampliamente utilizados en los Estados Unidos y en los países de la Commonwealth británica. Hasta entonces, el estudio e identificación de las necesidades humanas y sociales había sido de interés casi exclusivo de la política social, especialmente en el área de la salud reproductiva y la medición de la pobreza.

Fue hacia 1990 cuando el concepto de necesidades comenzó a cobrar relevancia en el ámbito del derecho y las políticas de justicia. Desde entonces, el uso y la definición del término necesidades jurídicas han evolucionado. En los primeros estudios

realizados en Estados Unidos se advierte una tradición economista, conceptualizando necesidad jurídica como necesidades potenciales de servicios jurídicos. En otros estudios, sin embargo, se observa una incipiente noción de una política pública de justicia, visión que en América Latina cobraría mayor fuerza alrededor del año 2005, con el interés del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de la publicación del Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. El manual integra el concepto de necesidades jurídicas como la unidad de análisis de la demanda de justicia, ofreciendo directrices conceptuales y metodológicas para la realización de estudios de diagnóstico de las necesidades jurídicas y de los servicios de justicia.

En la mayoría de las encuestas se define a las necesidades jurídicas como problemas jurídicos. De hecho, “ambos términos se utilizan indistintamente y se refieren a asuntos contenciosos y no contenciosos en los que la asesoría legal sería útil” (Cane y Kritzer, 2010, p. 263). El término problemas jurídicos, sin embargo, parecía ser excluyente de formas de resolución de conflictos no formales ni públicas. Esta fue la principal razón para que Hazel Genn introdujera el término **eventos justiciables** -de **justiciable events**- en 1999. En este contexto, un evento justiciable se define como un asunto experimentado por el encuestado “que haya generado problemas legales haya o no sido identificado por el respondiente como “legal”, e independientemente de que el respondiente haya tomado acciones involucradas con cualquier elemento del sistema de justicia” (Genn, Beinart y Finch, 1999, p. 12). El término ejerció una influencia importante en las encuestas de necesidades jurídicas y la mayor parte de ellas suelen definir necesidades jurídicas como eventos justiciables.

Por otro lado, el término de necesidades jurídicas resulta problemático desde un enfoque basado en derechos. Mientras que los enfoques basados en necesidades buscan la satisfacción de necesidades individuales, los enfoques basados en derechos se mueven en el plano del empoderamiento de los titulares de derechos y las obligaciones jurídicas de los Estados de respetar, proteger y realizar los derechos (Abramovich, 2007). En ese sentido, más que satisfacer necesidades de servicios de justicia, desde un enfoque basado en derechos se busca hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, requisito indispensable para la satisfacción de todos los demás derechos. Por ende, aunque los estudios empíricos que contabilizan la demanda de justicia suelen utilizar el término necesidades jurídicas, convendría buscar alternativas que solucionen las contradicciones y retos que entrañan las palabras **necesidades y jurídicas**. Eventos justiciables, situaciones justiciables, o problemas justiciables, son algunas de las alternativas.

El OCCA se interesa por la conflictividad civil, basándose en una noción amplia del conflicto. El conflicto puede entenderse como una relación social que se establece entre dos partes, individuales o colectivas, “de tal tipo en la que ambas procuran la obtención de objetivos que son, pueden ser o parecen ser para alguna de ellas, incompatibles” (Entelman, 2014, p. 12). De acuerdo con Ury (2000), el conflicto tiene un ciclo de vida en orden ascendente: surge en forma de tensiones latentes, evolucionando a conflicto abierto, primero, y a lucha de poder, después. Finalmente, el conflicto puede cruzar el umbral de la violencia tornándose en un conflicto destructivo. Este enfoque de la evolución del conflicto puede expresarse también en la categorización de conflictos latentes, percibidos, manifiestos y violentos.

El OCCA se ocupa de todo el ciclo de conflictividad civil, el cual, desde la perspectiva anterior, comenzaría con la gestación de los conflictos. Así, y habiendo llevado a cabo una revisión sistemática de ENJ, entendemos que el conflicto es una de las manifestaciones de necesidades jurídicas insatisfechas, y que la presencia de necesidades jurídicas coincide con la generación de tensiones latentes. En el mismo orden de ideas, el OCCA estudia la gestión de la conflictividad, conceptualizándola como la suma de los esfuerzos de prevención, resolución y contención de los conflictos (Ury, 2000). Desde ese punto de vista, la gestión de la conflictividad pasa por identificar las necesidades jurídicas que están gestándose en un contexto determinado, así como las necesidades jurídicas que no han sido satisfechas y que se transforman en conflictos percibidos, manifiestos, e inclusive, violentos.

II. Hallazgos regionales

2.1 Normatividad e Institucionalidad

2.1.1 Normatividad

Este apartado tiene como finalidad estudiar el alcance de la protección al consumidor en los diversos cuerpos normativos, tanto a nivel nacional como internacional. Con este fin, comenzaremos por realizar un breve estudio de los instrumentos del sistema universal de Naciones Unidas, así como del contexto regional, en el marco de la Organización de Estados Americanos y el MERCOSUR. Asimismo se analizarán las legislaciones locales que digan relación con la esfera de consumo, tanto a nivel constitucional como legal.

Cabe precisar que el estudio se centrará sobre cuestiones de relevancia, no existiendo pretensión de un análisis exhaustivo de toda la legislación existente en los países estudiados. De la misma manera, no se pretende hacer un análisis cabal de los instrumentos internacionales y regionales, sino que un estudio que nos permita establecer un marco conceptual en el cuál estudiar las legislaciones locales. Especial importancia tendrá para este informe el acceso a bienes y servicios esenciales, la protección de las personas en situación de vulnerabilidad, la igual protección a las personas consumidoras en contextos de comercio electrónico y la disponibilidad de medios efectivos de solución de controversias y de compensación.

Las relaciones de consumo han pertenecido históricamente al derecho civil y, por consiguiente, se les ha hecho aplicable dos de los principios más importantes de esta rama del derecho: el principio de autonomía de la voluntad y su consiguiente libertad de contratación. En conformidad con estos principios, las partes son libres de obligarse y, una vez que lo hacen, las autoridades legislativas y jurisdiccionales deben respetar los acuerdos alcanzados por estas en virtud de que se trata de una manifestación de la voluntad de las personas. Esta noción tiene como presupuesto básico la simetría de las partes, tanto económica como de información, cuestión que no se observa en las relaciones de consumo, reflejando, por el contrario, una clara asimetría. Por un lado, existe una persona proveedora con conocimiento técnico del producto o servicio y del mercado, y que generalmente cuenta con asesoría jurídica o conocimiento de las repercusiones legales de sus actos de consumo. Por otro lado, tenemos a una persona consumidora que desconoce total o parcialmente las lógicas de funcionamiento del mercado así como las características técnicas del producto, careciendo además de tiempo suficiente para poder informarse por la premura de adquirir determinados bienes.

Es en este escenario que se hace relevante una regulación de las relaciones de consumo que se encargue de la protección del consumidor, quien se encuentra en desventaja respecto de su contraparte. Esta regulación no debiese hacerse con una óptica paternalista o de sobreprotección, sino entregando herramientas a los consumidores con el fin de que puedan tomar decisiones informadas y satisfactorias. Al mismo tiempo, se vuelve necesario el establecimiento de vías expeditas de resolución de conflictos, poniendo especial énfasis en la eliminación de cualquier barrera de acceso a la justicia.

Una regulación con este enfoque es reciente en el contexto americano. De hecho, en el año 1962 ocurre el primer pronunciamiento histórico en este sentido, contenido en el discurso de John F. Kennedy ante el Congreso de EEUU en donde instó a reconocer y promover los derechos básicos del consumidor (John F. Kennedy Library, 1962). Este hecho es catalogado como el puntapié inicial en el reconocimiento de cuatro derechos básicos de las personas consumidoras, a saber, derecho a productos y servicios seguros, derecho a ser informado, derecho a elegir y derecho a ser escuchado. Este reconocimiento es rápidamente ampliado por las organizaciones de consumidores, reconociendo además el derecho a la satisfacción de necesidades básicas, derecho a ser compensado, derecho a la educación, derecho a un medio ambiente saludable.

De los países observados en el contexto del OCCA, Brasil fue el primero en instalar los derechos de los consumidores en la agenda pública a principios de la década de los '70, al crear normas e instituciones dirigidas a ese fin. Según Manzano (2008), la movilización espontánea ciudadana fue clave en este proceso, en tanto que los ciudadanos "comenzaron a presionar por el reconocimiento de sus derechos como consumidores, demanda justificada por las tremendas desigualdades económicas existentes en el país, las que se habían mantenido a pesar del desarrollo logrado en esa época" (Manzano, 2008, p. 4). En la misma década se dicta la ley federal del consumidor en México (1976), estableciéndose así la regulación de las relaciones de consumo en dicho país. En Argentina y Colombia la protección al consumidor, en los términos antes señalados, nace en la década de los 80', mientras que en Chile, El Salvador, y Paraguay esto se realiza más tardíamente, en la década de los 90'.

Las grandes reformas legislativas que recogen las solicitudes de los movimientos sociales en materia de protección al consumidor en las relaciones de consumo, provocó que la Organización de las Naciones Unidas dictara las Directrices para la Protección al Consumidor (1985). Aunque se trata de un instrumento no vinculante, constituye un mecanismo que pretende establecer los criterios mínimos de regulación, otorgando uniformidad a la protección, además de pretender ser un incentivo a los países que aún no han efectuado reformas para que comiencen a hacerlo.

Sistema Universal de Derechos Humanos

Se ha señalado ya que, si bien no hay menciones expresas a los derechos de los consumidores en los tratados internacionales de derechos humanos, éstos contribuyen a la tutela de los consumidores (Torres, 1994). Benöhr y Micklitz (2010)

sostienen que aún antes de que se hiciera una mención explícita del derecho del consumo en la década de los '70, varios tratados de derechos humanos "ya protegían de manera implícita a los consumidores" (p. 22). Varios de los derechos económicos y sociales reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) comprenden la protección al consumidor. Por ejemplo, los derechos a la alimentación y a la vivienda adecuada (art. 11) también "implican seguridad, información, y precios justos, lo que se logra a través de legislación de protección al consumidor" (Benöhr y Micklitz, 2010, p.21). De este modo, aunque los tratados internacionales no mencionan expresamente la palabra consumidores, sí constituyen un medio para "proteger de manera indirecta los intereses de los consumidores" (Benöhr y Micklitz, 2010, p.22).

A pesar de lo anterior, el primer instrumento internacional que específicamente reconoció los derechos de los consumidores fueron las ***Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor***, aprobadas por la Asamblea General en su resolución 39/248, de 16 de abril de 1985, ampliadas posteriormente por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/7, de 26 de julio de 1999, y revisadas y aprobadas por la Asamblea General en su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015 (ONU, 2016). Son consideradas como un "conjunto valioso de principios que establecen las principales características que deben tener las leyes de protección del consumidor, las instituciones encargadas de aplicarlas y los sistemas de compensación para que sean eficaces" (ONU, 2016). Las ***Directrices*** reconocen que los "consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación, y poder de negociación" (ONU, 2016).

Las directrices no son solo una recomendación para los Estados sino que establecen, además, ciertas reglas de comportamiento a las empresas, contenidas tanto en la normativa internacional como en la normativa interna de cada país. Dentro de estas reglas se encuentra el trato justo y equitativo con todas las personas consumidoras, sin distinción, y teniendo especial consideración con las personas en situación de vulnerabilidad; una buena conducta comercial en el sentido de evitar prácticas que distorsionen el mercado; divulgación y transparencia de información completa, exacta y no capciosa sobre los bienes y servicios ofrecidos; programas y mecanismos que permitan al consumidor educarse y tomar decisiones eficientes; proteger la privacidad de los consumidores y poner a su disposición mecanismos que les permitan resolver controversias de manera rápida, justa, transparente, poco costosa, accesible y efectiva (ONU, 2016, párr. IV.11). Si bien, el presente informe no profundizará en todas estas obligaciones establecidas, es necesario tenerlas presentes puesto que tienen directa relación con varios de los temas que se estudiarán más adelante.

Con esto se observa que lo que se busca lograr es una participación efectiva de las partes involucradas para la subsanación de la asimetría existente entre estas, lo que permite descartar el carácter paternalista o de sobreprotección de esta legislación.

A continuación se presenta una síntesis de las directrices:

A) El establecimiento de políticas nacionales para la protección del consumidor

Los Estados deben fomentar las buenas prácticas comerciales, la información clara y oportuna que permita que los consumidores puedan ponerse en contacto fácilmente con las empresas y que permita, a su vez, que las autoridades de regulación y aplicación de la ley puedan identificarlas y localizarlas. Además debe fomentar la información clara y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos por las empresas y los términos y condiciones de transacción, así como mecanismos justos, asequibles y rápidos de solución de controversias y de compensación, y la educación de los consumidores y las empresas y la privacidad de estos.

B) La protección de la seguridad física de los consumidores

Los Estados deben adoptar medidas apropiadas, incluidos sistemas jurídicos, reglamentaciones de seguridad, normas nacionales o internacionales, normas voluntarias y el mantenimiento de registros de seguridad para garantizar que los productos sean inocuos para el uso que se destinan o para el normalmente previsible.

C) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores

Los Estados deben intentar que los consumidores obtengan el máximo beneficio de sus recursos económicos, promoviendo la existencia de métodos de distribución adecuados, sanción a las prácticas comerciales desleales y protección efectiva contra las prácticas que puedan perjudicar los intereses económicos de los consumidores y la posibilidad de elegir en el mercado.

D) Dictación de normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo

Formular y aplicar normas de seguridad y calidad de los bienes y servicios, junto con fomentar y garantizar la disponibilidad de servicios para comprobar y certificar la seguridad, calidad y buen funcionamiento de los servicios y bienes de consumo.

E) Asegurar un sistema de distribución de servicios y bienes de consumo esenciales

Adoptar políticas para asegurar la distribución eficiente de bienes y servicios a los consumidores, dándose especial énfasis a las zonas rurales. Asimismo, fomentar la creación de cooperativas de consumidores.

F) Asegurar mecanismos de solución de controversias y compensación

Se debe fomentar el establecimiento de mecanismos justos, efectivos, transparentes e imparciales para atender las reclamaciones de los consumidores, incluidos los casos transfronterizos. El desafío está en facilitar a los consumidores el acceso a vías de recurso que no supongan costos o demoras ni impongan cargas excesivas

para el valor económico en juego y que, al mismo tiempo, no impongan cargas excesivas o indebidas a la sociedad y las empresas. Además, se debe alentar a las empresas a solucionar las controversias con los consumidores de forma rápida, justa, transparentes, poco costosa, accesible y exenta de formalidades; y crear mecanismos voluntarios como servicios de asesoramiento y procedimientos extraoficiales para presentar reclamaciones

G) Establecimiento de programas de educación e información

El objetivo de la educación al consumidor es capacitarlos para que sepan discernir, puedan hacer elecciones bien fundadas de bienes y servicios y tengan conciencia de sus derechos y obligaciones. Esta debiese formar parte del plan de estudios básicos del sistema educativo.

Los temas más importantes de abarcar son: salud, nutrición, prevención de las enfermedades transmitidas por alimentos y adulteración de alimentos; peligros de los productos; etiquetado de productos; legislación pertinente y las formas de acceder a los mecanismos para la solución de conflictos; protección del medio ambiente; comercio electrónico y utilización eficiente de la energía y el agua.

H) Promoción del consumo sostenible

Se entiende por consumo sostenible la satisfacción de las necesidades de bienes y servicios de las generaciones presentes y futuras en formas que sean sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental. La responsabilidad por este tipo de consumo es compartida por todos los miembros y organizaciones de la sociedad y el Estado deberá velar por su promoción y aplicación en las relaciones de consumo.

I) Igual protección a los consumidores del comercio electrónico

Los Estados deben fomentar la confianza de los consumidores en el comercio electrónico, mediante la formulación constante de políticas públicas de protección del consumidor transparentes y eficaces, que garanticen un grado de protección que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio.

Las directrices, aprobadas en 1985, fueron posteriormente ampliadas, en el 2015, añadiendo temáticas que responden a los cambios sociales y de mercado que se han venido experimentando en el último tiempo. Entre estas nuevas temáticas se encuentra la inclusión del comercio electrónico como un punto relevante para la regulación estatal. Asimismo se reconoce el acceso a bienes y servicios esenciales, junto a la aseguración de su distribución de forma eficiente, teniendo en especial consideración las zonas rurales. Las **Directrices** ampliadas reconocen también la existencia de población en situación de vulnerabilidad respecto de la cual se deberá tener una especial preocupación al momento de llevar a cabo políticas públicas y legislar en materia de consumo.

Contexto regional

En el contexto latinoamericano, la Organización de Estados Americanos y el MERCOSUR han desarrollado instrumentos de protección a las personas consumidoras. En la Organización de Estados Americanos se aprobó que la protección al consumidor se trataría en la VII Conferencia Interamericana de Derecho Internacional Privado. Sin embargo, esto no sucedió, y el tema posiblemente será abordado en la VIII CIDIP, aún no realizada. A este respecto, Lima Marques ha señalado que “es necesario que la OEA elabore una convención especializada sobre la protección del consumidor, estableciendo elementos de conexión y normas especiales para este fin” (Lima, s/f), por lo que el Comité Jurídico Interamericano debiese estudiar la conveniencia de “elaborar una Convención Interamericana de Derecho Internacional Privado sobre algunos contratos y transacciones con consumidores” (Lima, s/f), todo con la finalidad de otorgar una protección efectiva al “protagonista olvidado” (Arrighi, 1992).

En materia de Derecho Internacional Público, la Carta de la OEA (1948), señala en su artículo 39 que los Estados Miembros deben realizar esfuerzos con el fin de conseguir “suministros adecuados y seguros para los consumidores y precios estables que sean a la vez remunerativos para los productores y equitativos para los consumidores” (OEA, 1948, art. 39). Asimismo, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada el año 2004 en México, los jefes de Estado y de Gobierno de las Américas declaran que promoverán “la protección de los consumidores, la competencia leal y el perfeccionamiento del funcionamiento de los mercados, a través de marcos regulatorios claros, efectivos y transparentes” (Cumbre Extraordinaria de las Américas, 2004). Asimismo, declaran que se encuentran preocupados “por prácticas corruptas, ilegales y fraudulentas en la administración de algunas empresas nacionales y transnacionales, que podrían afectar negativamente las economías, en particular en las de los países en desarrollo, sus productores y consumidores” (Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, 2004).

Queda de manifiesto que la preocupación por la protección de las personas consumidoras toma dos vías. Por un lado, se regula la relación que existe entre el proveedor y el consumidor, asegurando que este último tenga un efectivo acceso a la información y a productos que sean seguros y que no afecten a su salud. Por otro lado, la regulación alcanza las relaciones entre proveedores prohibiendo todo tipo de conductas que estos puedan realizar y que signifiquen una desvirtuación del mercado afectando indirectamente a los consumidores. Un ejemplo de estas prácticas prohibidas es la colusión. Por el alcance y gran dimensión de estas temáticas, el enfoque de este informe solo estará dirigido al primer caso donde se produce una afectación directa a los consumidores, en donde se permite que estos ejerzan acciones tanto colectivas como individuales.

Siguiendo esta lógica, la Asamblea General de la OEA, a través de la resolución AG/RES. 2494 (XXXIX-O/09) (2009), y reconociendo que la “protección del consumidor es un tema relevante que requiere de una creciente cooperación entre los Estados Miembros de la OEA”, solicita a la Secretaría General “que, a través de la Secretaría

de Asuntos Jurídicos, apoye el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación existentes y otras modalidades de actividades conjuntas entre las agencias gubernamentales de protección al consumidor” y que “coordine sus actividades con los de organismos nacionales de defensa del consumidor y otras organizaciones”. En un esfuerzo por dar cumplimiento a este mandato es que, en 2010, la Secretaría General de la OEA en alianza con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) crean la Red de Consumo Seguro y Salud (RCSS) que es una herramienta “para el intercambio de información y experiencias, difusión de la temática y educación sobre seguridad de los productos de consumo y su impacto en la salud. La Red brinda fácil acceso a información relevante sobre productos considerados inseguros por mercados del mundo con avanzados sistemas de alerta y constituye un ámbito de capacitación de funcionarios sobre seguridad de los productos de consumo” (OEA, s/f.(b)). En la misma línea, en 2014 se presentó al Consejo Permanente de la OEA el Sistema Interamericano de Alertas Rápidas (SIAR), una herramienta que busca otorgar un intercambio rápido de información sobre productos de consumo inseguros con el fin de que las autoridades tomen las medidas de seguridad correspondiente con la antelación debida.

Como podemos apreciar, la protección al consumidor en el contexto internacional es de reciente data. Aunque la preocupación nace a mediados de la década de los '80, la consolidación de estos instrumentos se genera hace no más de 5 años, por lo que nos encontramos ante una naciente rama del derecho desde la perspectiva del derecho internacional. En las legislaciones nacionales encontramos algunas normas de mayor antigüedad, aunque recientes en comparación con otras legislaciones en materia civil.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) tiene como objetivo principal el propiciar un espacio común para generar oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional (Mercosur, s/f). Los Estados miembros de interés para esta investigación son Argentina, Brasil y Paraguay, -mientras que Chile figura como un país asociado. La resolución 126 del Grupo de Mercado Común en 1994 estipula en su artículo 2 que “hasta que sea aprobado un reglamento común para la defensa del consumidor en el MERCOSUR, cada Estado Parte aplicará su derecho interno y los reglamentos técnicos pertinentes a los productos y servicios comercializados en su territorio” (Resolución 126, 1994, art.2).

Entre los años 1994 y 2004 se crearon diversos grupos de trabajo y se realizaron investigaciones para la defensa del consumidor. De este trabajo emanan algunas resoluciones del Grupo de Mercado Común relativos a los conceptos, derechos básicos, protección a la salud y seguridad, regulación de la publicidad de los bienes y servicios destinados al consumo; las garantías contractuales de los productos en materia de defensa del consumidor y el derecho a la información del consumidor en

las transacciones comerciales efectuadas a través de internet. Posteriormente, en el año 2000, se aprueba la Declaración Presidencial de Derechos Fundamentales de los Consumidores del **MERCOSUR** que contempla una serie de derechos que señalaremos a continuación:

- a) derecho a la protección eficaz de la vida, de la salud y de la seguridad del consumidor y del medio ambiente contra los riesgos provocados por prácticas en el suministro de productos y servicios;
- b) derecho al equilibrio en las relaciones de consumo, asegurando el respeto a los valores de dignidad y lealtad, sobre la base de la buena fe, conforme la legislación vigente en cada Estado Parte;
- c) derecho a la provisión de servicios – tanto los públicos como los privados – y productos en condiciones adecuadas y seguras;
- d) derecho de acceso al consumo con libertad de elección, sin discriminaciones ni arbitrariedades;
- e) derecho a la efectiva prevención y reparación por daños patrimoniales y extrapatrimoniales causados al consumidor y la sanción de los responsables;
- f) derecho a la educación para el consumo y al fomento en el MERCOSUR del desarrollo de entidades que tengan por objeto la defensa del consumidor;
- g) derecho a la información suficiente, clara y veraz;
- h) derecho a la protección contra la publicidad no permitida, conforme la legislación vigente en cada Estado Parte, de productos y servicios;
- i) derecho a la protección contra prácticas abusivas y métodos coercitivos o desleales;
- j) derecho a la protección contra cláusulas contractuales abusivas, conforme la legislación vigente en cada Estado Parte;
- k) derecho a la facilitación del acceso a los órganos judiciales, administrativos y a medios alternativos de solución de conflictos, mediante procedimientos ágiles y eficaces, para la protección de los intereses individuales y difusos de los consumidores" (MERCOSUR, 2000).

Si bien estas resoluciones significaron un gran avance para normar las relaciones de consumo a nivel macro, se estipuló que estas solo entrarían en vigencia una vez aprobado el Reglamento Común de Defensa al Consumidor, cuestión que al día de hoy no ocurre. La falta de aprobación del reglamento genera distintos problemas en la región, partiendo por la coexistencia de múltiples definiciones de consumidor,

"(...) lo que crea una cierta dosis de desprotección e inestabilidad a los consumidores transfronterizos que cruzan las fronteras en la búsqueda de un objetivo concreto: el de consumir. Ello desde ya constituye un serio problema, porque esta ausencia obliga al operador jurídico a recurrir a los derechos de fuente interna, que tal como vimos dentro del MERCOSUR muestran algunas similitudes, pero también algunas divergencias. Estas asimetrías legislativas, de persistir, terminan por conspirar contra la consolidación y el fortalecimiento de un esquema de integración, por favorecer y/o estimular el forum shopping invitando y entusiasmando a las personas humanas y jurídicas a migrar en la búsqueda de niveles de protección distintos que unilateralmente favorezcan sus propios intereses (...)

(...) esta armonización legislativa no podrá ofrecer una protección menor que la ya asegurada por el derecho argentino y brasileño, que son los que brindan una mejor condición al consumidor nacional” (Feldestein, S. y Klein, 2011).

En cuanto a la jurisdicción aplicable en las relaciones de consumo transfronterizas, el Derecho Internacional Privado aún se encuentra al debe. Sin perjuicio de esto, se han desarrollado algunos proyectos, como el Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en materia de consumo (1996), que, si bien fue aprobado por la Reunión de Ministros de Justicia del Mercosur, aún no ha entrado en vigencia, en tanto que su aplicación quedó condicionada a la aprobación del Reglamento común de MERCOSUR para la Defensa del Consumidor. En dicho instrumento se establece que cuando se trate de venta a plazo de bienes muebles, préstamo a plazo u otra operación de crédito vinculada al financiamiento en la venta de bienes o cualquier otro contrato que tenga por objeto la prestación de un servicio o la provisión de objetos muebles corporales, en donde las partes -proveedor y consumidor- tengan domicilio en Estados distintos, o bien, que viviendo en el mismo Estado la prestación se realizará en otro Estado, “tendrán jurisdicción internacional en las demandas entabladas por el consumidor, que versen sobre relaciones de consumo los jueces o tribunales del Estado en cuyo territorio esté domiciliado el consumidor” (PSMJIMC, 1996, art. 4). Sin embargo, brinda al consumidor el derecho de opción entre la jurisdicción antes señalada y las de (i) celebración del contrato, (ii) de cumplimiento de la prestación del servicio o de la entrega de los bienes y (iii) del domicilio del demandado.

Como ya se ha advertido, la sobreprotección del consumidor podría resultar perjudicial cuando se trata del tema de la jurisdicción. Al verse obligados a litigar siempre ante los tribunales del domicilio del deudor, los proveedores podrían rehusarse a contratar con consumidores de determinados países, o bien, podrían volcar los potenciales gastos en el precio de los productos y servicios. Por estas razones, el protocolo buscó establecer un equilibrio (Mistretta, 2012). Por ejemplo, en el artículo 9 se da lugar a la posibilidad de practicar actos procesales a distancia siempre y cuando estos sean autorizados por los principios básicos y esenciales del Estado que tenga jurisdicción. Dentro de estos actos encontramos la contestación de la demanda, ofrecimiento de pruebas, interposición de recursos y otros actos procesales que de ellos deriven ante los jueces de su propio domicilio, siendo esto un elemento utilizado para proporcionar el equilibrio antes mencionado (PSMJIMC, 1996).

Análisis normativo a nivel nacional

A. Consagración Constitucional

Del análisis constitucional realizado podemos advertir que la protección al consumidor se encuentra presente en la totalidad de los países estudiados, con excepción de Chile que sólo tiene regulación a nivel legal. Las fórmulas legislativas son múltiples y son abordadas desde diferentes perspectivas por lo que el estudio de estas se realizará de manera separada, diferenciándose por país.

La siguiente tabla contiene las manifestaciones de protección a las personas consumidoras presente en cada una de las constituciones de los países analizados.

TABLA 1.
Protección del consumidor: Consagración constitucionalidad en América Latina

PAÍS	CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL	UBICACIÓN
ARGENTINA	<p>Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.</p> <p>Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.</p> <p>La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.</p>	<p>Art. 42.</p> <p>(Constitución 1853, reformada por última vez el año 1994)</p>
BRASIL	<p>Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos: el Estado promoverá, en forma de ley, la defensa del consumidor</p> <p>El orden económico, fundado en la valoración del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por fin asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con los dictados de la Justicia Social, observando los siguientes principios: Defensa del consumidor</p>	<p>Art. 5 XXXII (Constitución de 1988)</p> <p>Art. 170 n° 5</p>
CHILE	No tiene normativa al respecto.	(Constitución de 1980, cuya última actualización fue el año 2005)
COLOMBIA	<p>La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.</p> <p>Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.</p> <p>El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.</p>	<p>Art. 78 (Constitución de 1991, cuya última actualización fue el 2016)</p>

<p>EL SALVADOR</p>	<p>El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano.</p> <p>El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores.</p>	<p>Art. 101 (Constitución de 1983)</p>
<p>MÉXICO</p>	<p>Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.</p>	<p>Art. 28 inc 3°. (Constitución de 1917, cuya última reforma fue en el año 2016)</p>
<p>PARAGUAY</p>	<p>La ley regulará la publicidad a los efectos de la mejor protección de los derechos del niño, del joven, del analfabeto, del consumidor y de la mujer</p> <p>Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa (...) de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo</p>	<p>Art. 27 inc. 5° (Constitución del año 1992)</p> <p>Art. 38</p>

Fuente: Elaboración propia.

En **Argentina** se decidió dejar plasmados, en la norma de mayor nivel jerárquico, una gran cantidad de principios de protección de las personas consumidoras, así como el control de la competencia y las malas prácticas entre proveedores con el fin de que no se desvirtúe el mercado, afectando el precio de los productos finales o su disponibilidad. Como podemos apreciar, esta normativa sigue el espíritu de las normas creadas en el contexto de la OEA en cuanto no regula sólo las relaciones entre proveedor y consumidor, sino que también entre proveedores. Si bien la protección mediante una enumeración de principios puede ser peligrosa por la posibilidad de no contemplar todos los derechos o principios que deben regular estas relaciones, en este país la legislación ha cubierto de buena forma los vacíos que podrían haberse percibido.

Por su parte, en **Brasil** y **El Salvador** se consagra constitucionalmente el principio de protección a las personas consumidoras como regidor de las actividades económicas y como un derecho colectivo de las personas y no resguarda, en este nivel, ningún derecho en específico, dejando esto a la ley, con excepción de la regulación de la publicidad en El Salvador. Lo anterior significa que en cada arista de la regulación de las relaciones de consumo se debe aplicar el principio de protección a las personas consumidoras, tanto por las partes, como por los jueces que conozcan las causas de esta materia.

En **Colombia** se consagra indirectamente la protección a las personas consumidoras a nivel constitucional, es decir, no se hace mención expresa de aquello ni de los derechos de los consumidores a tener acceso a, por ejemplo, productos o servicios de seguros y de calidad, sino que, lo que expresa el constituyente, es que se controlará la calidad de los productos, no como un derecho de los consumidores sino como

una potestad del Estado, indicando a los responsables de los perjuicios a los que incumplan los deberes señalados en el inciso segundo.

En **México y Paraguay** se realiza una consagración mixta de protección a las personas consumidoras. Por una parte se establece un principio general de protección, y por otra, se resguardan indirectamente los derechos de libertad de agrupación y de acceso a una información adecuada, respectivamente. Asimismo, en **México** se prohíben algunas acciones por parte de las empresas, proveedores e importadores que causen una anomalía en el correcto funcionamiento del mercado, provocando variaciones en los precios que afecten al consumidor o consumidora final, siguiendo la referencia de las normas proyectadas por la OEA.

Finalmente, en **Chile** no se consagra la protección al consumidor como un derecho constitucional. En este caso, en materia de tratados internacionales, no existe ninguno que vincule a este país, por lo que no es útil a estos efectos la remisión que hace el artículo 5 inc. 2do, en el sentido de hacer vinculantes para la legislación nacional los tratados internacionales celebrados y ratificados. Es así como este país se constituye en el único, de los países estudiados, que no consagra a nivel constitucional la protección a las personas consumidoras y/o sus respectivos derechos, quedando entregada a la ley la regulación de las relaciones de consumo. Lo peligroso de esta técnica legislativa, es que las leyes mutan más rápidamente de lo que puede llegar a mutar la Constitución, por lo que no se puede asegurar la permanencia en el tiempo de la protección al consumidor, sobre todo al tener en consideración que la modificación de la ley requiere un quórum menor.

Como pudimos constatar, y en virtud de que se trata de una corriente de protección de origen nacional, las Constituciones de los países han adoptado diferentes fórmulas de consagración de los derechos de los/as consumidores/as y su consiguiente protección. La gama de protección es de una amplitud tal que, por un lado, se encuentra **Chile**, sin ninguna mención expresa a la protección del/ la consumidor/a en su Constitución, y por otro lado, tenemos a **Argentina** que realiza una pormenorización de los derechos específicos que busca proteger en la llamada protección al consumidor que, como veremos en el siguiente apartado, no se trata de una enumeración taxativa. Tal disparidad se ha provocado en virtud de que las legislaciones locales han ido evolucionando en razón de los movimientos sociales de cada país y de acuerdo a las exigencias de los mercados locales.

B. Análisis de normas infraconstitucionales

En vista de que la preocupación por la protección a las personas consumidoras es de reciente data, las leyes que se encargan de regular esta materia condensan todos los principios esenciales de este objetivo. Esto permite que el estudio y análisis sea realizado de mejor forma puesto que nos encontramos ante un solo gran cuerpo normativo y no ante regulaciones difusas contenidas en distintas leyes o reglamentos. El análisis se centrará en evidenciar cómo las legislaciones nacionales recogen los grandes principios de la protección de las personas consumidoras establecidos por las directrices de la ONU y la doctrina dedicada al asunto, en virtud de que se trata de normas de carácter general que han servido de inspiración a creación o modificación de leyes de protección al consumidor.

Definiciones

Es relevante, para comprender de mejor manera el alcance de la legislación de esta esfera, realizar un análisis de las definiciones que hacen las diferentes legislaciones de consumidor o consumidora y proveedores o proveedoras. Las directrices de la ONU definen al consumidor o consumidora como persona física, con independencia de su nacionalidad, que actúa principalmente con fines personales, familiares o domésticos. Sin perjuicio de esta definición, se reconoce que en las legislaciones internas se podrán adoptar diferentes definiciones que aborden las distintas necesidades a las que se vean enfrentados los países. Dentro de las directrices no se contienen definiciones de proveedor cuestión que subsana en las legislaciones de todos los países estudiados. En la siguiente tabla se contienen las definiciones de consumidor/a y proveedor/a que realizan las legislaciones internas con la finalidad de hacer un análisis comparativo de esto.

TABLA 2.
Definiciones de consumidor y proveedor en las legislaciones nacionales

PAÍS	CONSUMIDOR	PROVEEDOR	UBICACIÓN
ARGENTINA	Persona humana o jurídica que adquiere o utiliza, en forma gratuita u onerosa, bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social.	Persona física o jurídica de naturaleza pública o privada, que desarrolla de manera profesional, a un ocasionalmente, actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marca, distribución y comercialización de bienes y servicios, destinados a consumidores o usuarios.	Art. 1 y 2 ley de defensa al consumidor (ley n° 24.240, año 1993)
BRASIL	Persona física o jurídica que adquiere o utiliza producto o servicio como destinatario final.	Persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, así como los entes despersonalizados, que desarrollan actividad de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, exportación, distribución o comercialización de productos o prestación de servicios	Art 2 y 3 del Código de Protección y Defensa al Consumidor (ley n° 8.078, año 1990)
CHILE	Personas naturales o jurídicas que, en virtud de cualquier acto jurídico oneroso, adquieren, utilizan, o disfrutan, como destinatarios finales, bienes o servicios	Personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, que habitualmente desarrollen actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución o comercialización de bienes o de prestación de servicios a consumidores, por las que se cobre precio o tarifa	Art. 1 n° 1 y 2 de la ley de protección al consumidor (ley n° 19.496, año 1997)
COLOMBIA	Persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiere, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica	Quien de manera habitual, directa o indirectamente, diseñe, produzca, fabrique, ensamble o importe productos. También se reputa productor, quien diseñe, produzca, fabrique, ensamble, o importe productos sujetos a reglamento técnico o medida sanitaria o fitosanitaria	Art. 5 n° 3 y 11 de los Estatutos del consumidor (ley n° 1.480, año 2011)
EL SALVADOR	Persona natural o jurídica que adquiera, utilice o disfrute bienes o servicios, o bien, reciba oferta de los mismos, cualquiera sea el carácter público o privado, individual o colectivo de quienes lo producen, comercialicen, faciliten, suministren o expida.	Persona natural o jurídica, de carácter público o privado que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, suministro, construcción, distribución, alquiler, facilitación, comercialización o contratación de bienes, transformación, almacenamiento, transporte, así como de prestación de servicios a consumidores, mediante el pago del precio, tasa o tarifa	Art 3 literal a) y b) de la ley de protección al consumidor (decreto n° 776, año 2015)
MÉXICO	Persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicio	Persona física o moral en términos del Código Civil Federal, que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios	Art 2 n° I y II de la ley federal de protección al consumidor (año 1992)
PARAGUAY	Persona física o jurídica, nacional o extranjera que adquiera, utilice o disfrute como destinatario final de bienes o servicios de cualquier naturaleza	Persona física o jurídica, nacional o extranjera, pública o privada que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, distribución, comercialización, venta o arrendamiento de bienes o de prestación de servicios a consumidores o usuarios, respectivamente, por los que cobre un precio o tarifa	Art 4 literal a) y b) de la ley de defensa del consumidor y del usuario (ley n° 1.334, año 1998)

PARAGUAY	Persona física o jurídica, nacional o extranjera que adquiera, utilice o disfrute como destinatario final de bienes o servicios de cualquier naturaleza	Persona física o jurídica, nacional o extranjera, pública o privada que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, distribución, comercialización, venta o arrendamiento de bienes o de prestación de servicios a consumidores o usuarios, respectivamente, por los que cobre un precio o tarifa	Art 4 literal a) y b) de la ley de defensa del consumidor y del usuario (Ley n° 1.334, año 1998)
-----------------	---	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Las legislaciones locales, en todos los casos, amplían el concepto otorgado por las directrices de la ONU y añaden como consumidor/a a las personas jurídicas o morales siempre y cuando se trate de un consumidor/a final del producto o servicio. En cuanto a la utilidad que reporta el acto o contrato que da lugar a la relación de consumo, la definición de la legislación **argentina** contempla tanto los onerosos como los gratuitos. Las demás legislaciones no hacen mención a este punto, excepto la de **Chile**, que los restringe a los onerosos, subentendiendo que no habrá consumidor en los actos jurídicos gratuitos. Sin perjuicio de lo anterior, hay legislaciones que establecen el carácter oneroso de los contratos en la definición de proveedor, ya que uno de sus elementos es el cobro de un precio o tarifa por la actividad efectuada, tales son **El Salvador** y **Paraguay**.

Todas las legislaciones se refieren al consumidor, expresamente, como un destinatario final del producto o servicio, excepto la de **El Salvador**, que sostiene que consumidor es aquel que utilice o disfrute bienes y servicios, no existiendo la limitación establecida en las demás legislaciones. Sin perjuicio de esto, el término “disfrute” nos puede significar que se trata de un consumidor final que gozará del bien o servicio, sin existir pretensiones de devolverlo al mercado.

Las definiciones difieren en cuanto al fin que se le otorgue a dicho bien o servicio. Es así que mientras que **Brasil, Chile, México** y **Paraguay** no limitan la calidad de consumidor por el objeto en el que se empeñe el bien o servicio, en Argentina se señala que pueden ir en beneficio propio, social o familiar. Por otro lado, en **Colombia** se establece que pueden ir en beneficio propio, familiar o empresarial (siempre y cuando no esté intrínsecamente ligada a su actividad económica). En cuanto al momento en el cual entenderemos que estamos ante un consumidor. la mayoría de las legislaciones reconocen que este será el momento de la adquisición del producto o servicio, sin embargo, la legislación **salvadoreña** amplía esta cuestión y reconoce a los consumidores desde el momento de la recepción de una oferta.

Es dable señalar que, si bien ninguna legislación parece constituirse como un impedimento para que la población migrante sea considerada como un consumidor o consumidora - y por consiguiente protegidas por las legislaciones al respecto-, es destacable la legislación **paraguaya** en el sentido de dejar constancia expresa de esta situación al estipular que el consumidor puede ser cualquier persona, nacional o extranjera, en el mismo sentido que indican las directrices de la ONU en la materia. Por otro lado, resultan llamativas las legislaciones de **Brasil** y **México** en donde, en el primer caso, se equipara al consumidor a una colectividad de personas, aunque indeterminables, que hayan intervenido en las relaciones de consumo y, en el

segundo caso, donde “se entiende como consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a tercero” teniendo como límite que sus reclamaciones no excedan de \$521,139,82 . En este segundo caso, se considera consumidor no solo al que disfrute de la cosa o servicio para su uso personal, social o familiar, sino que también se considera consumidor a las pequeñas empresas que utilicen bienes o servicios para integrarlos a sus procesos de producción o comercialización, siendo el límite un monto fijo de dinero. Respecto a las **definiciones** de proveedor, todas las legislaciones, excepto la colombiana, hacen expresa mención de que puede tratarse de una persona natural o jurídica, ya sea pública o privada, sin embargo, en México no se hace esta segunda distinción.

La frecuencia de sus prestaciones es otro elemento comparativo de suma relevancia, ya que será importante para definir cuándo estamos ante una relación de consumo. Al efecto, ni Brasil ni El Salvador ni Paraguay hacen distinciones al respecto, sin embargo en **Argentina** se deja expresamente establecido que habrá una relación de consumo ya sea que se trate de un proveedor habitual o de un proveedor ocasional, en tanto, **Chile, Colombia y México** circunscriben esta relación sólo a los proveedores habituales, dejando fuera de esta regulación a los proveedores ocasionales. Cabe resaltar que ni en **Chile** ni en **Argentina** quedan incluidos como proveedores los servicios de profesionales liberales para cuyo ejercicio se requiera un título universitario, sin perjuicio de que, en Argentina, la publicidad de estos debe ceñirse a la ley de protección de las personas consumidoras.

Principios

Es claro que en materia de consumo no existe una predominancia de la autonomía de la voluntad, sino que el principio de la normativa civil de mayor relevancia y aplicación será la protección de la Buena Fe contractual, lo que acarreará la necesaria protección del consumidor en este tipo de relaciones dada la asimetría de información y poder de las partes. Según Gobato (1998),

“La explotación, los tiempos, el suministro del servicio o cosas a los consumidores, en las mismas condiciones, precio y al mismo destino, impiden que los predisponentes, escuchen las conveniencias de cada uno de los consumidores. Ello tornaría más onerosa la provisión del objeto contractual, puesto que necesitaría un sistema de administración, control de calidad y facturación lo suficientemente versátil para ajustarse a cada contrato suscripto. Tomando en consideración que cientos de miles de hogares reciben el suministro de distintos servicios sería ilusorio especular o peticionar la existencia de un sistema que respete la autonomía de cada voluntad” (Gobato, 1998).

Por su parte, la buena fe, entendida como “la confianza que una parte deposita en el comportamiento correcto de la otra” (**Gobato, 1998**) o como el “modo sincero y razonable con que las partes proceden en sus contratos” (SERNAC, s/f) actúa como un límite al actuar de las partes, principalmente de la parte que se encuentra en una

mejor posición contractual. Este principio tendrá su mayor aplicación en los contratos de adhesión y en la publicidad e información, dos de las grandes herramientas de las relaciones de consumo; sirviendo de límite, por una parte a las cláusulas abusivas y, por la otra, como límite a la información que pueda inducir a error a las personas consumidoras.

Del principio de protección al consumidor emana una serie de sub principios y resguardos, los que se encuentran contenidos en las leyes de protección al consumidor de cada uno de los países. Al respecto cabe destacar que, si bien las legislaciones son disposiciones de lo más variadas, existen bastantes puntos en común entre estas. Con la finalidad de alcanzar una mejor comprensión del análisis legislativo, lo ordenaremos por principios relevantes obtenidos de las directrices de la ONU y, en cada uno de estos evidenciaremos cómo han sido recogidos por las legislaciones locales. Son nueve los aspectos que serán estudiados en las legislaciones nacionales:

- I. Protección a consumidores en situación de vulnerabilidad o desventaja
- II. Protección de la salud y seguridad de los consumidores
- III. Promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores
- IV. Acceso a información adecuada
- V. Educación del consumidor
- VI. Libertad de agrupación
- VII. Promoción del consumo sostenible
- VIII. Protección al consumidor del comercio electrónico
- IX. Medios efectivos de solución de controversias y compensación

I. Protección a consumidores en situación de vulnerabilidad o desventaja

En las relaciones de consumo existe un doble deber de protección. En primer lugar, respecto de las personas que se encuentran en desventaja que corresponde a la parte más débil dentro de este vínculo, como ya se ha señalado anteriormente. En segundo lugar, respecto de las personas que se encuentren en condición de vulnerabilidad que, en este contexto, se encuentran en una situación aún más desfavorable. Respecto a los grupos desventajados en el contexto de la relación de consumo, todas las legislaciones locales (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Paraguay) establecen una serie de protecciones que buscan evitar los abusos por parte del actor más poderoso. Entre las más relevantes se encuentran:

a. Protección ante las cláusulas abusivas.

Esta protección ha sido consagrada, ya sea como una simple norma dentro de las legislaciones locales, y también como un principio general o derecho básico. Sin perjuicio de esto su alcance es el mismo. En las legislaciones nacionales estudiadas se ha entendido como cláusula abusiva a aquella que se incorpora en los contratos, especialmente los de adhesión, y que genera un desequilibrio significativo entre los derechos y obligaciones de las partes, en el sentido de liberar de algunas cargas al proveedor y crear obligaciones para el consumidor. Algunos ejemplos son aquellas

que exoneren o atenúen la responsabilidad del consumidor, las que inviertan la carga de la prueba, las que transfieran responsabilidades a terceros, las que incluyan espacios en blanco que puedan ser posteriormente rellenos por el proveedor, las que presuman cualquier manifestación de voluntad del consumidor cuando esto signifique una obligación para este, las que establezcan la renuncia de derechos del consumidor, entre otras. Esto es una manifiesta restricción a la autonomía de la voluntad, en su comprensión clásica, que impera en las relaciones civiles y, a su vez, una protección a la parte más débil de la relación contra quién no se podrán establecer obligaciones desproporcionadas respecto de la prestación recibida.

b. Protección ante las prácticas abusivas o métodos coercitivos.

Como prácticas abusivas entenderemos todas aquellas prácticas, que realizadas por el proveedor en abuso de su superioridad en la relación de consumo, provocan una vulneración de los derechos del consumidor. Entre estas se encuentran el enviar productos al domicilio del consumidor sin que este lo haya solicitado; ventas atadas de productos o servicios; aprovecharse de la ignorancia o debilidad del consumidor en atención a su edad, salud, conocimiento o condición social para imponerle sus productos; efectuar cobros indebidos; negar servicios de mantenimiento o de repuestos; prorrogar o renovar contratos de plazo sin consentimiento del consumidor, cobrar por servicios no prestados, etc. De esta manera se reconoce directamente la situación de desigualdad entre las partes lo que debe ser subsanado a través de legislación que las prohíba con el fin de otorgar protección al consumidor.

c. Interpretación favorable al consumidor.

Es un mecanismo de protección al consumidor en razón del cual, ante la duda respecto al verdadero sentido y alcance de una cláusula o ley, se entenderá que este sentido y alcance será el que sea más beneficioso al consumidor. Esta protección no es contemplada en **Chile** ni en **México**. En **Argentina** esta tiene un amplio alcance ya que se interpretarán a favor del consumidor tanto los contratos como las leyes (Ley N° 26.994, 2014, art. 1094) En el caso de **Brasil** y **Paraguay** habrá interpretación más favorable se realizará en las cláusulas de los contratos (Lei N° 8.078, 1990, arts. 46 y 47)(Ley N° 1.334, 1998, art 7). En **El Salvador**, son las promociones las que se interpretarán en el sentido más favorable al consumidor (Ley N° 776, 2005, art. 16). Este tipo de normativa pone sobre el proveedor la carga de una redacción clara de las cláusulas, cuestión que es del todo aceptable entendiéndose que estos cuentan con una mayor experiencia y que se trata, en la mayoría de los casos, de contratos de adhesión, en cuya creación el consumidor no ha tenido ninguna participación.

d. Irrenunciabilidad de los derechos de los consumidores.

Es entendida como la prohibición de realizar acuerdos que sean contrarios a los derechos establecidos en las respectivas leyes de protección al consumidor, que signifiquen una renuncia por parte del consumidor. Esta protección se otorga en razón de que el poder fáctico o material de los proveedores puede provocar que se ejerza presión sobre los consumidores, para que renuncien a sus derechos con el fin de acceder a determinados bienes y servicios. Si bien, en la mayoría de los países se consagra como un principio o derecho básico, en **Argentina** y **Brasil** sólo se encuentra regulado en casos particulares como el derecho irrenunciable a revocar

las aceptación (Ley N° 24.240, 1993, art. 34) y la prohibición de pactar la renuncia al derecho de indemnización (Lei N° 8.078, 1990, art. 51.I), respectivamente.

e. Derecho a elegir.

En virtud de esta protección que se ha consagrado como un derecho básico y como un principio de las legislaciones locales, se establece el deber del Estado de generar las condiciones necesarias para que el consumidor pueda tomar decisiones exentas de engaños e influencias del proveedor, calificándose estas como decisiones libres y fundadas. En **Argentina** se establece la situación jurídica abusiva como una institución que no tiene símil en las demás instituciones. Se señala que es aquella en virtud de la cual, a través de una serie de actos jurídicos conexos, se alcanza un resultado prohibido por la ley, teniendo una apariencia de legalidad (Ley N° 26.994, 2014, art. 1120)

La protección de las personas en condición de vulnerabilidad debe ser especialmente enfática, puesto que nos encontramos ante grupo de la población que tiene una doble condición vulnerabilidad. Se trata de un grupo que se encuentra en una desventaja general en la sociedad y, añadido a esto, se encuentran en desventaja en las relaciones de consumo. Como se señaló en la introducción del informe, las **Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad** señalan que las personas en condición de vulnerabilidad son aquellas que, “por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico” (Reglas de Brasilia, 2008, p. 8). La vulnerabilidad no sólo es respecto a las posibilidades de experimentar conflictos específicos, sino sobre todo en los casos de consumo, a encontrar obstáculos para su resolución. La regulación de estas situaciones en las leyes locales de protección al consumidor es bastante desigual, existiendo diversos mecanismos de protección así como diversos grupos protegidos. Haremos primero mención de aquellos mecanismos que más se reiteran entre las distintas legislaciones. Posteriormente, se rescatarán los que resulten novedosos por la protección que pretenden dar a ciertas poblaciones.

a. Igualdad y no discriminación.

En virtud de este principio todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias deben ser tratadas de la misma forma, prohibiéndose los tratos diferenciados o discriminación en razón del sexo, orientación sexual, discapacidad, nacionalidad, religión, raza o posición económica. De esta manera, se garantiza que los productos y servicios promocionados públicamente sean accesibles por todas las personas, sin que se puedan realizar preferencias arbitrarias. Este principio no se señala de forma expresa en la legislación **colombiana**.

b. Dignidad de los consumidores.

Este principio resguarda un trato humanitario a los consumidores, respetando su calidad de personas. En este sentido, tampoco cabe discriminación ni tratos vejatorios, vergonzantes o humillantes. En la mayoría de las legislaciones, la dignidad de las personas o consumidores, se establece como un principio que guiará todas

las actuaciones tanto de los proveedores como del Poder Legislativo y Judicial. Este principio no se encuentra mencionado en la legislación **mexicana** ni en la **chilena**, sin embargo, en esta última, se establece que en los sistemas de seguridad y vigilancia de los establecimientos comerciales se debe respetar la dignidad de las personas (Ley N° 19.496, 1993, art. 15), por lo que si bien no se consagra como un principio general, podemos apreciar su aparición en este precepto en concreto.

c. Uso de un determinado idioma.

Como una medida de protección a los consumidores, las legislaciones han establecido la obligación de contar por escrito y en idioma castellano, portugués o guaraní según corresponda, con el fin de resguardar a los consumidores de los engaños a que se vean expuestos. Sin perjuicio de que el fin perseguido es necesario, se debe tener precaución con este tipo de normativa que puede terminar por ser perjudicial para algunos grupos vulnerables como los son los grupos indígenas y migrantes. Es interesante la fórmula utilizada por **Paraguay**, que establece que la información y los manuales de los productos deben constar en el idioma oficial de dicho país (Ley N° 1.334, 1998, art. 8), esto integra tanto el castellano como el guaraní, lo que integra a gran cantidad de la población puesto que en el último censo realizado (2012) se recoge que un 77% de la población habla guaraní y un 7,93% utiliza solo esta lengua para comunicarse (Dirección General de Encuesta, Estadística y Censo, 2012). Asimismo, resulta interesante el caso **chileno**, en donde se señala que los contratos pueden estar redactados en otro idioma siempre y cuando esto sea aceptado expresamente por el consumidor (Ley N° 19.496, 1993, art. 17), resguardo de esta forma a los grupos indígenas y migrantes que no manejen el castellano, sobretodo conociendo el gran número de palabras técnicas que se pueden utilizar. Con el mismo fin pero con diferentes resultados se ha señalado que la información sobre los productos debe constar en castellano, pudiendo el proveedor entregarlo en otro idioma (Ley N° 19.496, 1993, art. 32). Esta norma no alcanza sus fines puesto que deja a criterio del proveedor la entrega de información y no se adapta a las necesidades de los consumidores.

Es posible observar otras medidas de protección a las personas en situación de vulnerabilidad. En **Argentina**, por ejemplo, se protege a los consumidores en condición de pobreza o extrema pobreza al exigir que las informaciones a las que se encuentra obligado el proveedor deben ser entregadas de forma gratuita a los consumidores (Ley N° 26.994, 2014, art. 1100). Asimismo, en este país se señala que se debe implementar programadas de educación destinados a los consumidores que se encuentren en una posición desventajosa, tanto en zonas rurales como urbanas (Ley N° 24.240, 1993, art. 60).

El reconocimiento de la vulnerabilidad del consumidor en las relaciones de consumo es un principio general de la política nacional de consumo en **Brasil** (Lei N° 8.078, 1990, art. 4.I). De este modo, la protección no se remite solo a algunas situaciones, sino que, en su calidad de principio, debe ser aplicado en todas las circunstancias que nos encontremos ante una relación de consumo. Además, se establece que la información sobre las características del producto o servicio debe ser brindada de forma tal que sea accesible para las personas con discapacidad (Lei N° 8.078, 1990, art. 6, parágrafo único), asegurando así que este grupo tenga acceso a la información y por consiguiente pueda tomar decisiones libres y fundadas.

En **Colombia** se ha establecido que la protección a los niños, niñas y adolescentes, en calidad de consumidores, tendrá el carácter de principio general, teniendo por consiguiente una aplicación general en las relaciones de consumo (Ley N° 1.480, 2011, art. 1.5). Asimismo, en la legislación de **El Salvador** se indica que los consumidores con discapacidad física, mental, psicológica o sensorial gozarán de especial protección por parte de todos los órganos del Estado y, en especial, por la Defensoría del Consumidor, a través de mecanismos que permitan su inclusión social como consumidores, promover acciones de sensibilización, entre otras (Ley N° 776, 2005, art. 5.A).

En **El Salvador** nos es dable destacar la protección otorgada ante la publicidad a la juventud, infancia, grupos minoritarios y, especialmente, a las mujeres (Ley N° 776, 2005, art. 31.a), al establecer que será ilícita aquella publicidad que presente a las mujeres de forma vejatoria, utilizando particular y directamente su cuerpo o parte de este como un mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, o bien asociar su imagen a comportamientos estereotipados, siendo esta un precepto único en los países estudiados y que es relevante en un país con una tasa de feminicidios 16 mujeres cada 100.000 habitantes y en donde, según una encuesta estatal un 67% de las mujeres declara haber sido víctima de la violencia machista alguna vez en su vida (El Nuevo Diario, 2018). En **México**, respecto de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, se consagra el principio de protección de los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas, convirtiéndose así en un gran marco de protección para esta población (Ley Federal de Protección al Consumidor, 1992, art. 1.X). Añadido a lo anterior, la legislación obliga también a los proveedores a dar las facilidades o contar con los dispositivos indispensables para que las personas con discapacidad puedan disfrutar los bienes y servicios que ofrecen (Ley Federal de Protección al Consumidor, 1992, art. 58).

Como podemos apreciar, la protección a los grupos en condición de vulnerabilidad es muy variada, protegiendo a distintos grupos según las realidades y necesidades de cada país. Sin embargo, los vacíos de protección que puedan existir se subsanan en la mayoría de los países a través de normas que hacen aplicable a estas relaciones los tratados internacionales que digan relación con los derechos esenciales de las personas. No hacen una remisión a los tratados las legislaciones Colombia y Chile, aunque puedan hacerse aplicables por otras vías.

II. Protección de la salud y seguridad de los consumidores

El principio de protección a la salud y seguridad de los consumidores tiene como fundamento la ausencia de herramientas que estos tienen para realizar un seguimiento a la correcta elaboración del producto o prestación del servicio. Por ende, todas las legislaciones establecen que la responsabilidad de este cuidado y los posibles daños que pueda provocar, en los proveedores, importadores, fabricantes, entre otros. En todos los países analizados se contiene la protección de la vida, seguridad y salud de los consumidores ante los riesgos que puedan presentar los bienes o servicios consumidos, ya sea como un principio general de la legislación o como un derecho básico de los consumidores. La importancia de su consagración como principio

radica en el hecho de que tendrá una aplicación generalizada no estando limitada su aplicación a un caso en concreto o particular.

En este sentido, los productos o servicios brindados por los proveedores o productores deben ser seguros para el consumo previsible que le puedan dar los consumidores y en caso contrario, es decir que los productos o servicios representen un riesgo para la salud y seguridad del consumidor esto deberá ser informado clara y oportunamente a ellos. Esta exigencia está contenida en todas las legislaciones nacionales estudiadas. La información otorgada en cumplimiento de este mandato debe incluir manuales de uso, de instalación y de mantenimiento de la cosa o servicio, todo sin perjuicio de otras medidas que pueda tomar el proveedor. Todas las legislaciones establecen que, en caso de producirse un daño a la vida, salud o seguridad del consumidor, los proveedores y productores deberán responder e indemnizar por estos daños y en la mayoría de los países lo harán de forma solidaria, es decir, el consumidor afectado podrá solicitar la reparación total del daños a cualquiera de los participantes en el eslabón de comercialización, como lo son el productor, importador, distribuidor y proveedor.

Resultan importantes las estipulaciones de **Chile y México** que establecen que, si luego de ingresados los productos o servicios al mercado se percatan de la existencia de riesgos no previstos anteriormente, el fabricante, importador, distribuidor o prestador deberán dar aviso a las autoridades para que tomen las medidas preventivas o correctivas pertinentes, sin perjuicio del aviso que deba dar a sus consumidores (Ley N° 19.496, 1993, art. 46) (Ley Federal de Protección al Consumidor, 1992, art. 25). Esto se hace con el fin de crear una doble alerta, es decir, un anuncio directo al consumidor para que conozca de los nuevos riesgos que presenta el producto o servicio y otra a la autoridad para que tome las providencias necesarias de actuación en estos caso, ofreciendo soluciones generales a los consumidores afectados, tomando especial relevancia el llamado a los consumidores para que lleven sus productos a revisión.

III. Promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores

La protección de los intereses económicos del consumidor, en el marco de las relaciones de consumo, no se enmarcan dentro de una protección directa, como lo sería el establecimiento de precios de los bienes y servicios ofrecidos. Por el contrario, se trata de una protección indirecta que busca igualar las condiciones entre las partes, de manera de evitar abusos por parte de los proveedores que puedan traer aparejadas, como consecuencia, perjuicio a los intereses económicos del consumidor. De esta forma, las legislaciones locales, han establecido una serie de disposiciones, mecanismos o principios cuya pretensión es alcanzar este equilibrio a través de la protección de la parte más débil de la relación, el consumidor. Entre dichas disposiciones se encuentran las siguientes:

a. Obligatoriedad de la oferta.

La oferta realizada por el proveedor debe contener información clara y lo obliga al cumplimiento de esta por el plazo en que esta se encuentre vigente, el cual debe estar claramente determinado. En caso de no estipularse un plazo, la mayoría de las legislaciones entienden que se trata de una oferta indefinida, la cual podrá revocarse por medio de una comunicación de la misma a través de los medios de comunicación masiva. Generalmente, el incumplimiento a esta obligación del proveedor dará lugar a que el consumidor pueda elegir entre exigir el cumplimiento de la obligación, aceptar otro bien o servicio o el término del contrato. De esta manera, se otorga una garantía al consumidor que entrega estabilidad en las condiciones de contratación, no pudiendo sobrevenir cambios abruptos que causen una lesión en su patrimonio o intereses.

b. Publicidad vinculante.

Siendo la publicidad una de las principales formas de entregar la información en materia de consumo, se ha señalado que todo lo que en ella se exprese forma parte del contrato celebrado entre las partes, obligando así al oferente. Obligan al proveedor cuestiones ofrecidas tanto explícita como implícitamente. Esto se constituye en una garantía para el consumidor, para otorgar seguridad a sus decisiones y la permanencia de las condiciones en el tiempo, no permitiendo que el proveedor se retracte.

c. Estipulación del precio total.

Se establece esta garantía con la finalidad de que el consumidor pueda tomar decisiones fundadas y al alcance de su capacidad económica sin que se le pueda inducir a error. El precio informado en las promociones y ofertas debe incluir el precio del producto más las tasas, intereses, cobros de administración, impuestos, entre otros. Incluso se establece que existiendo dos o más precios en una oferta, se le hace aplicable el de menor valor.

d. Garantía legal.

Todas las legislaciones establecen una garantía legal que permite que los consumidores ante una falla o defectos del producto o que este no se adecue a lo ofrecido tendrán un plazo en el que podrán solicitar el arreglo de este, el cambio por otro producto o la devolución del dinero, resguardando así los intereses económicos del consumidor. Los productos deben ser de calidad y cumplir con las condiciones ofertadas, de lo contrario el proveedor tendrá mecanismos que le permitan asegurar la adquisición de un bien que cumpla con estos requisitos. Por regla general el plazo de garantía legal será de 90 días o 3 meses y no obstará a la existencia de garantías extendidas ofrecidas por el proveedor o terceros.

e. Responsabilidad.

Cuando la cosa vendida presente vicios, no se adecúe a las características del bien ofrecido, cuando sean inadecuados para sus fines habituales, entre otros supuestos, será responsable el productor, proveedor, distribuidores o vendedores, a veces solidariamente, de los perjuicios que esto genere, permitiéndose incluso la

indemnización de los daños morales que tengan como causa el incumplimiento del deudor, como ocurre en el caso de **Chile** (Ley N° 19.496, 1993, art. 3.e). De esta forma se obtiene una garantía patrimonial para el consumidor, quien no verá mermado su patrimonio en caso de que el producto presente una falla o sus características, calidad y cantidad no se condigan con lo acordado con el proveedor, puesto que se tendrá derecho a una serie de acciones, entre las cuales tenemos, la substitución del producto, la devolución del dinero y la rebaja proporcional del precio.

Cabe destacar que algunas legislaciones establecen como principios generales o derechos básicos de los consumidores los mecanismos antes enumerados. En efecto, en **Chile**, se señala que el consumidor tiene derecho a la reparación e indemnización adecuada y oportuna de todos los daños materiales y morales en caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contraídas por el proveedor (Ley N° 19.496, 1993, art. 3.e). En el mismo sentido, la normativa de **El Salvador** declara que los intereses económicos y sociales de los consumidores serán protegidos por la ley de protección al consumidor, las normas civiles, mercantiles, y las que regulan el comercio exterior (Ley N° 776, 2005, art. 11). A su vez, en **México** se consagra como principio general la efectiva prevención y reparación de los daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos de los consumidores (Ley Federal de Protección al Consumidor, 1992, art. 1.IV). Finalmente, en **Paraguay**, se establece como derecho básico la efectiva prevención y reparación de los daños patrimoniales y morales o de los intereses difusos ocasionados a los consumidores, ya sean individuales o colectivos (Ley N° 1.334, 1998, art. 6.f).

IV. Acceso a información adecuada

El principio de acceso a información adecuada se encuentra estrechamente ligado a la protección de los intereses económicos del consumidor, pues busca que el consumidor pueda tomar una elección libre en vista de conseguir la satisfacción de la mayor cantidad de necesidades al menor costo posible, teniendo en consideración todos los riesgos y ventajas que pueda acarrear su decisión. Recibir una información clara, oportuna y fidedigna servirá al consumidor para tomar las mejores decisiones bajo la óptica de los intereses y necesidades que busque alcanzar y satisfacer.

Es dable mencionar que aquí es donde queda de manifiesto de mejor manera que la legislación de protección a los consumidores no es una legislación paternalista que busca solo resguardar a estas personas y les mire como incapaces de protección propia, sino que se trata de una protección que comprende que existen hechos materiales que se traducen en una asimetría entre las partes y, por consiguiente, busca tomar medidas tendientes al equilibrio de las posiciones de estas, con tal de que los consumidores puedan tomar decisiones libres e informadas, no sujetas a presiones o desvirtuaciones provocadas por las condiciones materiales antes mencionadas. Este ha sido el tenor de las legislaciones estudiadas, y en este sentido, han consagrado una serie de principios y mecanismos que recogen este ideario, que se resumen en los siguientes.

a. Acceso a la información.

En todas las legislaciones se asegura el acceso a la información adecuada y veraz, aunque para ello se utilizan diferentes técnicas legislativas. **Argentina** lo consagra como un derecho constitucional de los consumidores y luego, a nivel legal, lo consagra como un deber del proveedor (Ley N° 24.240, 1993, art. 4). Los demás países lo regulan en sus respectivas legislaciones ya sea como principio general o como derecho básico de los consumidores, o como derecho y principio, como es el caso **Colombia** (Ley N° 1.480, 2011, arts.3.1.3 y 3.2.1). Particular resulta el caso de **Chile** que, además de establecerlo como un derecho, impone un deber al consumidor de informarse responsablemente, otorgando relevancia al deber que existe en el consumidor de que, existiendo la información necesaria, la analice y utilice al momento de tomar una decisión, no pudiendo alegar con posterioridad el no haberle conocido (Ley N° 19.496, 1993, art. 3.b). La información proporcionada debe ser cierta y detallada sobre todas las características esenciales de los bienes o servicios, los riesgos que representen y las condiciones de contratación, con tal de que sirvan al consumidor para tomar decisiones satisfagan de manera correcta sus necesidades y al alcance de lo que pueda pagar.

b. Protección contra la publicidad engañosa.

Como ya hemos señalado anteriormente, la publicidad es el principal medio para dar a conocer la información en materia de consumo y ha sido objeto de bastante regulación puesto que las técnicas utilizadas pueden inducir fácilmente a error a los consumidores o pueden engañarles al exacerbar determinadas características del producto. Se considerará publicidad engañosa o ilícita aquella que contenga indicaciones falsas, que puedan inducir a error, discriminatorias, abusivas, que induzca a los consumidores a tener comportamientos que atenten contra su salud, seguridad o el medio ambiente. De la misma forma, es engañosa la publicidad que confunda al consumidor respecto de las empresas o marcas que existan en el mercado. En la mayoría de los países la protección a los consumidores ante la publicidad engañosa se consagra como un principio general de la legislación o como un derecho básico, cuestión que permite una aplicación más amplia de esta protección. De todas formas, los países que no lo consagran como principio de derecho lo regulan de forma específica y detallada. Cabe tener presente que existen prohibiciones publicitarias cuando estas signifiquen un abuso o aprovechamiento de la madurez de los niños, niñas y adolescentes, la incapacidad de juzgamiento, la experiencia de crianza, la que utilice a las mujeres como un mero objeto o la represente estereotipadamente, etc. Esto emana del gran potencial de persuasión atribuido a la publicidad, buscando proteger de manera más enérgica a los grupos en condición de vulnerabilidad.

c. Responsabilidad.

En todas las legislaciones estudiadas se establece la responsabilidad por los daños causados por la publicidad engañosa, ilícita o abusiva entregada a través de los medios de comunicación masivos. Esta responsabilidad recaerá, por regla general, sobre los oferentes del producto o servicio en cuestión, aunque algunas legislaciones harán solidariamente responsables tanto al oferente como al anunciante, como es el caso de la legislación colombiana. De esta manera, se constituye en un incentivo para que los proveedores y prestadores de servicio entreguen la información correspondiente,

para que el consumidor pueda tomar decisiones fundadas y seguras, logrando así que la información entregada sea seria y sea real, constituyéndose en una garantía para el consumidor.

V. Educación del consumidor

La educación al consumidor es una directriz que la ONU encarga tanto a los Estados como a las empresas de forma directa, con la intención de que estos actores le brinden al consumidor las herramientas y conocimientos necesarios para la una mejor toma de decisiones. Esta línea han seguido todas las legislaciones estudiadas, que consagran la educación al consumidor con el propósito de que estos tenga libertad de elección y asegurando que exista equidad en las contrataciones

Si bien, la mayoría de los países ha acogido este principio, incluso como un derecho básico o un principio general de su legislación en materia de protección al consumidor, con excepción de Argentina, no han avanzado más allá en la regulación de este principio ni se señala como se materializará en las realidades nacionales. Únicamente la legislación **argentina** hace eco de las directrices de Naciones Unidas, en el sentido de tener en consideración, en la creación de los planes educativos, a los grupos desventajados de zonas urbanas y rurales e ingresar la educación al consumidor en los planes de estudio básico del sistema educativo (Ley N° 24.240, 1993, art. 60).

Los principales temas que emanan de las legislaciones de **Argentina** y **Paraguay**, son: la seguridad alimenticia, rotulado de productos, la legislación pertinente, los mecanismos de compensación, los organismos de protección al consumidor y la protección del medio ambiente y utilización eficiente de materiales; conocimiento y adquisición de habilidades que le permitan evaluar las alternativas existentes y emplear sus recursos de forma eficiente; prevención de los riesgos que se puedan derivar del uso de bienes o servicios y estimularle a desempeñar un papel activo en la regulación, orientación y transformación del mercado a través de sus decisiones (Ley N° 24.240, 1993, art. 61; Ley N° 1.334, 1998, art. 48). Los encargados de implementar este principio o derecho son, por regla general, las instituciones de defensa al consumidor en cada uno de los ordenamientos locales y las asociaciones de consumidores que tendrán como uno de sus principales objetivos la educación. Paradigmático es el caso de **Brasil**, donde la educación para el consumo no solo está orientada a los consumidores, sino que también a los proveedores con la finalidad de que conozcan sus derechos y deberes, generando así una mejoría del mercado del consumo (Lei N° 8.078, 1990, art. 4.IV). Esta cuestión resulta extraña en los ordenamientos comparados, e incluso para las directrices establecidas por la ONU que se fundamentan en una presunción de un proveedor conocedor de todos sus deberes y obligaciones. Consideramos un gran avance este tipo de normativa, puesto que toma en consideración la existencia de pequeñas empresas proveedoras que no tienen conocimiento cabal de todas sus obligaciones, deberes y derechos.

VI. Libertad de agrupación

Este principio se estipula con el objeto de que los Estados resguarden y también promuevan las agrupaciones o asociaciones de consumidores y usuarios con el fin

de que estas puedan buscar soluciones conjuntas a los problemas que den lugar a compensaciones colectivas y su intervención en las políticas públicas o discusiones legislativas de interés. Como la regulación de este principio o directriz ha sido tan dispar en cada uno de los países, analizaremos su acogida en cada una de las legislaciones por separado.

En **Argentina**, el Estado se compromete a “fomentar la creación y el funcionamiento de las asociaciones de consumidores y usuarios y la participación de la comunidad en ellas” (Ley 24.240, 1993, art. 60). Por otro lado, **Brasil** consagra la protección efectiva al consumidor mediante incentivos a la creación y desenvolvimiento de asociaciones representativas como un principio general de la política nacional de relaciones de consumo, lo que brinda una mayor protección toda vez que significa que su aplicación no se restringe a casos específicos sino que se extiende a la generalidad de estos (Lei Nº 8.078, 1990, art. 5.V). Asimismo se permite que entre las asociaciones de consumidores y las asociaciones de proveedores puedan regular, de forma escrita, las relaciones de consumo que tengan por objeto establecer condiciones relativas al precio, calidad, cantidad, garantía y características de los productos y servicios.

En **Chile** se declara que las organizaciones de consumidores son personas naturales o jurídicas que tienen como objetivo proteger, informar y educar a los consumidores, así como asumir la representación y defensa de sus miembros cuando estos lo soliciten (Ley Nº 19.496, 1993, art. 5). Aunque en esta materia se busque un fortalecimiento de estas instituciones, la ley les impone de inmediato el deber de actuar prudentemente. En efecto, se señala que si dentro de tres años un juez declare temerarias dos o más demandas colectivas interpuestas por una organización, podrá a solicitud de alguna parte, decretar la disolución de dicha institución (Ley Nº 19.496, 1993, art. 7). Con la finalidad de que no se provoquen conflictos de interés, es la misma ley la que se preocupa de establecer ciertas prohibiciones que dicen relación con la participación de personas que realicen actividades empresariales y prohibiendo además el financiamiento de las empresas (Ley Nº 19.496, 1993, art. 10).

En **Colombia** se establece como un principio general la libertad de constituir organizaciones de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que la afecten (Ley Nº 1.480, 2011, art. 3.1.8). De este principio emana el derecho de los consumidores a asociarse y organizarse para proteger sus intereses y para participar y ser oídos por quienes cumplan funciones públicas en el estudio de las decisiones legales y administrativas que le conciernen. Asimismo, los consumidores tendrán derecho a hacerse representar por los voceros de estas organizaciones en la solución de las reclamaciones sobre bienes y servicios.

En **El Salvador** la libertad de agrupación en asociaciones de consumidores para la protección de sus intereses es un derecho básico (Ley Nº 776, 2005, art. 4.f). Tienen como requisitos no estar interesadas en la promoción de causas comerciales y políticas, no tener fines de lucro, no recibir aportes o donaciones de partidos políticos o proveedores, entre otros. Mientras tanto, en **México**, la libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores que sean garantes de los derechos del

consumidor, es un principio básico de su legislación (Ley Federal de Protección al Consumidor, 1992, art. 1.XI). Finalmente, en **Paraguay** se consagra como un derecho básico la constitución de asociaciones de consumidores con la finalidad de defender y representar a estos, junto con promover la información, educación y respeto de sus derechos (Ley N° 1.334, 1998, art. 6.g). El deber de fomentar la creación de estas asociaciones y su participación en la comunidad, recae en el Estado, gobernaciones y municipalidades (Ley N° 1.334, 1998, art. 48).

VII. Promoción del consumo sostenible

El consumo y producción sostenibles se define, por la Comisión de Naciones Unidas para el Consumo sustentable, como “El uso de bienes y servicios que responden a necesidades básicas y proporcionan una mejor calidad de vida, al mismo tiempo que minimizan el uso de recursos naturales, materiales tóxicos y emisiones de desperdicios y contaminantes sobre el ciclo de vida, de tal manera que no se ponen en riesgo las necesidades de futuras generaciones” (CSD III, 1995). Siguiendo este principio, pero sin entrar en mayores detalles, en **Argentina** se sostiene que se deberá educar al consumidor respecto de la protección del medio ambiente y utilización eficiente de materiales (Ley 24.240, 1993, art. 61), lo que evidencia la preocupación estatal por que el consumidor tenga en consideración, al momento de tomar sus decisiones, las repercusiones de estas en el medio ambiente. Además de indicar que las leyes deberán ser interpretadas en el sentido de permitir el acceso al consumo sostenible

En **Brasil** no existe un artículo en su Código del Consumidor que se refiera expresamente a la promoción o deber de consumo sostenible, sin embargo, existen diferentes párrafos que hacen referencia a esto, por ejemplo, la prohibición de cláusulas abusivas que infrinjan o posibiliten una violación a las normas ambientales (Lei N° 8.078, 1990, art. 37.2). En **Chile**, por su parte, se establece como derecho básico de los consumidores la educación para un consumo responsable, así como el deber de celebrar operaciones de consumo sólo con el comercio autorizado (Ley N° 19.496, 1993, art. 3.f). Además, se sanciona la entrega de información publicitaria que pueda inducir a error o engaño al consumidor respecto de la condición de no producir daño al medio ambiente, a la calidad de vida, y de ser reciclable o reutilizable el producto ofrecido. En el caso de **Colombia**, su legislación de protección al consumidor no establece ni como principio general o derecho básico el consumo sostenible, ni tampoco lo hace en normas particulares.

En **El Salvador** no existe un principio general que consagre el consumo sostenible, sin embargo, existen algunas normas que nos permiten entender este enfoque en dos cuestiones concretas. En primer lugar, la obligación de no poner en el mercado y a disposición de los consumidores bienes o servicios que puedan implicar riesgos para el medio ambiente (Ley N° 776, 2005, art. 6) y, en segundo lugar, la potestad del presidente de la Defensoría para imponer medidas precautorias cuando exista riesgo para el medio ambiente (Ley N° 776, 2005, art. 99). En **México** se le encarga a la Procuraduría fomentar permanentemente una cultura de consumo responsable y sustentable con el fin de que en las decisiones que tomen los consumidores, estén conscientes de los efectos que estas producen (Ley Federal de Protección al

Consumidor, 1992, art. 8 bis). En efecto, esta cuestión pasará por la educación del consumidor al respecto. En **Paraguay**, no se consagra este principio como un derecho general, sin embargo, existen ciertas manifestaciones normativas que propenden a su protección. En primer lugar, se señala que se considerarán abusivas y serán nulas de pleno derecho aquellas cláusulas que violen o infrinjan normas medioambientales (Ley N° 1.334, 1998, art. 28.f) y, en segundo lugar, se prohíbe la publicidad abusiva, entendida como aquella que infrinja los valores medioambientales. (Ley N° 1.334, 1998, art. 37)

VIII. Protección al consumidor del comercio electrónico.

Se ha establecido en las directrices de la ONU que los Estados deben fomentar el comercio electrónico por la vía de establecer mecanismos de protección eficaces y eficientes que ofrezcan una garantía no menor a las entregadas en las formas tradicionales de comercio. Esta cuestión adquiere cada vez más relevancia en estos tiempos modernos con una alta disponibilidad de medios electrónicos y donde cada vez más compañías realizan sus transacciones por estos.

El desafío al que se ven enfrentadas las legislaciones locales tiene dos aristas. En primer lugar, debe asegurar que el producto o servicio al que se busca tener acceso, y que solo ha sido conocido a través de medios electrónicos, sirva para satisfacer las necesidades que el consumidor tuvo en mente y establecer mecanismos de protección al consumidor cuando el producto no satisfaga las expectativas creadas. Por otro lado, se presenta un desafío en el comercio electrónico internacional en donde el proveedor tendrá asiento en un país distinto al del consumidor. En este último caso el problema se presenta en torno a legislación y jurisdicción aplicable a los conflictos que se puedan presentar en estas relaciones.

En los países donde no se haga mención expresa de los temas derivados de este principio no significa que el consumidor del comercio electrónico no tenga protección, sino que simplemente no se encuentra mención expresa de estos en las leyes de protección al consumidor, objetos de este estudio. Entre estos países, tenemos a **Brasil y Paraguay** que no realizan mención alguna al consumidor electrónico, sin perjuicio de encontrarse esto regulado tanto jurisprudencial como doctrinalmente y en reglamentos específicos.

Dentro de los resguardos estipulados por las legislaciones nacionales tenemos:

a. Información.

Las legislaciones de **Argentina, Chile, El Salvador y México** hacen directas menciones al deber de información que tienen los proveedores en las transacciones realizadas por medios electrónicos y el consiguiente derecho de los consumidores a recibir información. Las informaciones a las que se hace referencia son: la descripción del producto, dar aviso del derecho de revocación o retracto que posee el consumidor, informar de los riesgos que represente el medio seleccionado y sobre quién recaerán estos, entre otros. Algunas legislaciones establecen que sin esta información disponible de manera clara y visible, no se puede celebrar ninguna transacción.

b. Confirmación del contrato.

Las legislaciones de **Argentina, Chile y Colombia** consagran el deber del proveedor de confirmar la celebración del contrato de la forma más inmediata, indicando el número de productos comprados, la fecha de envío, fecha aproximada de entrega, entre otras cosas. Este se podrá realizar de forma electrónica en el mismo medio de celebración del contrato o a través de correo electrónico.

c. Derecho de revocación o retracto.

Este derecho se contiene en las legislaciones de **Argentina, Chile, México y El Salvador**, entregando este último la definición más clara de esta institución al definirla como la facultad del consumidor para dejar sin efecto un contrato unilateralmente, sin necesidad de justificar su decisión y sin penalización alguna (Ley N° 776, 2005, art 13.A). Los plazos por regla general serán breves no superando los 10 días desde que se recibe el producto. Transcurrido este plazo el contrato de compraventa quedará fijo aunque se tendrá de igual modo acceso a las garantías legales o convencionales establecidas al efecto.

d. Jurisdicción.

Uno de las dificultades principales en esta materia es definir la jurisdicción aplicable a los conflictos que se puedan suscitar en las relaciones de consumo. En esta materia, **Argentina y Chile** son las únicas legislaciones que hacen mención expresa a esta cuestión tratándose del consumidor de comercio electrónico, señalando la primera que será la del lugar en que se cumplió o debió cumplirse la obligación (Ley N° 19.496, 1993, art. 50) y, la segunda, estableciendo que será la del lugar en donde el consumidor recibió o debió recibir la prestación (Ley N° 26.994, 2014, art. 1109). Si bien, las demás legislaciones no lo expresan en sus leyes de protección al consumidor, lo subsanan por otras vías, por ejemplo, en **Brasil**, su legislación civil es supletoria a la del consumidor, y en esta se establece que la legislación aplicable será la del domicilio del deudor. Aunque estas cuestiones se encuentren reguladas en el plano local, sigue siendo un desafío en las transacciones transfronterizas y es en este nivel donde el derecho internacional privado se encuentra aún al debe.

e. Protección a grupos vulnerables.

Es dable hacer mención a las legislaciones de **Colombia y México** que consagran ciertos principios de protección a algunos grupos en condición de vulnerabilidad. En efecto, la legislación **colombiana** establece la protección a los niños, niñas y adolescentes indicando que el proveedor deberá tomar todas las medidas posibles para verificar la edad del consumidor y en caso de ser adquirido el producto por un menor de edad dejar constancia de la autorización expresa de los padres para celebrar esta transacción (Ley N° 1.480, 2011, art. 52). Por su parte la legislación **mexicana** señala que el "proveedor deberá abstenerse de utilizar estrategias de venta o publicitarias que no proporcionen al consumidor información clara y suficiente sobre los servicios ofrecidos, en especial tratándose de prácticas de mercadotecnia

dirigidas a la población vulnerable, como los niños, ancianos y enfermos, incorporando mecanismos que adviertan cuando la información no sea apta para esa población” (Ley Federal de Protección al Consumidor, 1992, art. 76 bis)

Cabe resaltar que en el caso de la legislación **mexicana** se entrega a la Procuraduría la facultad de promover la difusión y uso de códigos de ética por parte de los proveedores que incorporen los principios contenidos en la ley de protección al consumidor en las transacciones realizadas a través de medios electrónicos (Ley Federal de Protección al Consumidor, 1992, art. 24.IX bis), haciendo aplicables de esta forma, todos los derechos de los consumidores de los medios comunes de transacción a los consumidores del comercio electrónico.

Del estudio realizado podemos concluir que si bien la preocupación por el consumidor electrónico es de reciente data, las legislaciones ya están dando protección a estos consumidores. El gran desafío en esta materia está en el derecho internacional privado que requiere de una pronta modernización para hacer frente a las nuevas formas de comercio y transacciones que se realizan en el mundo moderno.

IX. Medios efectivos de solución de controversias y compensación

La disposición de medios efectivos de solución de las controversias que puedan presentarse en las relaciones de consumo es un elemento necesario para la real protección al consumidor en estos contextos. Sin perjuicio de esto, dada la importancia que este tiene para el objeto de este estudio, será estudiado en profundidad en el capítulo **2.3.2 Aportes y datos desde la oferta de justicia**.

2.1.2 Institucionalidad

En este apartado se estudiarán las instituciones que intervengan tanto en las políticas de protección a las personas consumidoras, como aquellas instituciones que permitan el acceso a la justicia en conflictos relacionados con la materia. La concreción o materialización de todas las políticas o principios contenidos en una normativa requieren de una institucionalidad fuerte y con las facultades o competencias suficientes para poder sortear las dificultades a las que se pueda ver enfrentada en su implementación.

A su vez, se requiere de instituciones que gestionen los conflictos en su sentido más amplio, lo que abarca desde la prevención hasta la solución de estos a través de juicios adjudicativos, que sean eficientes y eficaces en la tramitación de los conflictos con el fin de que estos sean resueltos de manera expedita y satisfactoria o conforme a derecho. De la fortaleza, eficacia y eficiencia de estas últimas instituciones dependerá el resguardo de todos los derechos y principios consagrados en la legislación y la consiguiente protección a las personas consumidoras.

Instituciones administrativas

Las instituciones administrativas estudiadas tienen una serie de atribuciones que nos permiten analizarlas de forma comparada. Quedan comprendidas en este análisis comparativo todas aquellas que brinden servicios y protección directa a las personas consumidoras. La siguiente tabla presenta las funciones y facultades de dichas instituciones.

TABLA 3.
Atribuciones de instituciones administrativas de protección al consumidor

PAÍS	INSTITUCIÓN	ATRIBUCIONES
ARGENTINA	SECRETARÍA DE COMERCIO	<ul style="list-style-type: none"> Proponer el dictado de la reglamentación de la ley de defensa de consumidor y elaborar políticas tendientes a la defensa del consumidor o usuario a favor de un consumo sustentable con protección del medio ambiente e intervenir en su instrumentación mediante el dictado de las resoluciones pertinentes. Recibir y dar curso a las inquietudes y denuncias de los consumidores o usuarios. Disponer la realización de inspecciones y pericias vinculadas con la aplicación de esta ley. Disponer de oficio o a requerimiento de parte la celebración de audiencias con la participación de denunciados damnificados, presuntos infractores, testigos y peritos.
	SERVICIO DE CONCILIACIÓN PREVIA EN LAS RELACIONES DE CONSUMO	<ul style="list-style-type: none"> Reclamos de derechos individuales de consumidores o usuarios, que versen sobre conflictos en las relaciones de consumo, cuyo monto no exceda de un valor equivalente al de cincuenta y cinco (55) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles⁴. La competencia estará determinada por el lugar de consumo o uso, por el de celebración del contrato, por el del proveedor o prestador o por el domicilio de la citada en garantía, a elección del consumidor o usuario. Tiene un carácter previo y obligatorio al reclamo ante la Auditoría en las Relaciones de Consumo o ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo.
	AUDITORES EN LAS RELACIONES DE CONSUMO	<ul style="list-style-type: none"> Conocer las controversias sobre la responsabilidad de los daños que se deriven del vicio o riesgo de la cosa o prestación de servicios hasta la suma equivalente a 15 salarios mínimos, vitales y móviles⁵. Revisar la desestimación de las causales de justificación de la incomparecencia del proveedor o prestador a la audiencia celebrada en el COPREC y revocar la multa impuesta por esta razón.
	TRIBUNALES ARBITRALES DE CONSUMO	<ul style="list-style-type: none"> Este tribunal está conformado por un representante del Estado, un representante de las asociaciones de consumidores y uno de las cámaras empresariales. Es un mecanismo alternativo de solución de conflictos de carácter gratuito y voluntario. Puede conocer de conflictos en materia de consumo que no supere los 500 pesos argentinos⁶.

⁴ Equivalente a ARS\$550.000 o USD\$18.054.

⁵ Equivalente a ARS\$150.000 o USD\$4.924

⁶ Equivalente a 16,81 dólares americanos, a una tasa de cambio donde ARS\$1 es igual a USD\$0,03.

BRASIL	DEPARTAMENTO NACIONAL DE DEFENSA AL CONSUMIDO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Planificar, elaborar, proponer, coordinar y ejecutar la política nacional de protección al consumidor; ▶ Recibir, analizar, evaluar y encaminar consultas, denuncias o sugerencias presentadas por entidades representativas o personas jurídicas de derecho público o privado. ▶ Prestar a los consumidores orientación permanente sobre sus derechos y garantías; ▶ Llevar al conocimiento de los órganos competentes las infracciones de orden administrativo que violen los intereses difusos, colectivos, o individuales de los consumidores; ▶ Incentivar, inclusive con recursos financieros y otros programas especiales, la formación de entidades de defensa del consumidor por la población y por los organismos públicos estatales y municipales.
	PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tendrá las mismas facultades que tiene la Secretaría pero a nivel federal, estadual o municipal según corresponda ▶ Dar atención a los consumidores, procesando, regularmente, las reclamaciones fundadas; ▶ Fiscalizar las relaciones de consumo; ▶ Trabajar, en el proceso administrativo, como instancia de instrucción y juicio, en el marco de su competencia. ▶ Elaborar y divulgar anualmente, en el ámbito de su competencia, un registro de reclamaciones fundadas en contra de los proveedores de productos y servicios.
	PORTAL CONSUMIDOR.GOV.BR	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Servicio público que tiene como finalidad la solución alternativa de conflictos entre consumidores y proveedores. ▶ Las reclamaciones de los consumidores o usuarios se realizarán a través de internet ▶ Además funciona como un centro de información sobre los índices de los proveedores con más y menos reclamaciones.
CHILE	SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR (SERNAC)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente en todas las regiones del país, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción ▶ Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y demás normas que digan relación con el consumidor en su calidad de agente económico, difundir los derechos y deberes del consumidor y realizar acciones de información, orientación y educación del consumidor. ▶ Formular, realizar y promover programas de información, orientación y educación al consumidor; ▶ Realizar y apoyar investigaciones en el área del consumo; ▶ Promover el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores, pudiendo denunciar las infracciones al tribunal competente y hacerse parte en las causas que se promuevan. ▶ Proporcionar asesoría a los consumidores y proveedores en materias de competencia del servicio.
COLOMBIA	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Encargada de vigilar el cumplimiento de la ley de protección al consumidor. ▶ Tramitar las denuncias que se presenten e iniciar investigaciones de oficio cuando ocurran vulneraciones a los derechos contenidos en la ley antedicha. ▶ Ordenar el cese o suspensión de conductas ilegales. ▶ Imponer sanciones a los proveedores que realicen actos ilegales ▶ Jurisdicción para resolver sobre la garantía mínima presunta ▶ Supervisar las instrucciones que imparta en materia de protección a usuarios de los servicios de comunicaciones.
	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y DOMICILIARIOS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Intervenir en los servicios públicos en riesgo para mejorar la calidad del servicio, satisfacer las necesidades básicas insatisfechas cuando se trate de agua potable y saneamiento básico, brindar una prestación continua e ininterrumpida y garantizar a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de los mismos. ▶ Sancionar a las entidades encargadas de prestar servicios públicos domiciliarios cuando no cumplen las normas a que están obligadas ▶ Resolver los recursos de apelación que en subsidio al recurso de reposición interpongan los suscriptores y/o usuarios ante el prestador del servicio

		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Promover la participación ciudadana ▶ Definir la información que las empresas deben proporcionar sin costo al público y señala los valores que deben pagar las personas por la información especial que pidan.
EL SALVADOR	DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entidad encargada de aplicar la presente ley y de coordinar la acción conjunta de las instituciones de la administración pública para el cumplimiento de la misma. Velar por los derechos e intereses de los consumidores en las relaciones con los proveedores de bienes y prestadores de servicios ▶ Promover la educación y la formación permanente de los consumidores ▶ Realizar inspecciones, auditorías y requerir de los proveedores los informes necesarios para el cumplimiento de sus funciones ▶ Instruir los procedimientos administrativos para la solución de controversias entre proveedores y consumidores y ejercer la potestad sancionadora ▶ Representar directamente o por medio de apoderados a los consumidores, en el ejercicio de sus derechos y facultades ante las instancias administrativas y judiciales ▶ Proponer a las instituciones competentes, la formulación de normas jurídicas o técnicas, en materia de protección al consumidor ▶ **Para el ejercicio de su potestad sancionadora tiene dentro de sus órganos internos un tribunal sancionador compuesto por tres miembros.
MÉXICO	PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores ▶ Vigilar el cumplimiento de la ley de protección al consumidor ▶ Sancionar el incumplimiento a dicha ley ▶ Fomentar una cultura de consumo responsable e inteligente ▶ Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan; ▶ Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores; ▶ Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores y, en su caso, emitir dictámenes en donde se cuantifiquen las obligaciones contractuales del proveedor, conforme a los procedimientos establecidos en esta ley ▶ Aplicar y ejecutar las sanciones y demás medidas establecidas en esta ley ▶ Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubiesen sido cubiertas oportunamente
PARAGUAY	SECRETARÍA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y USUARIO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Recibir y dar curso a las inquietudes, reclamos y denuncias de los consumidores ▶ Disponer la realización de inspecciones y pericias vinculadas con la aplicación de esta Ley ▶ Disponer de oficio o a requerimiento de parte, la celebración de audiencias con la participación de denunciantes, damnificados, presuntos infractores, testigos y peritos, debiendo actuar previamente como conciliador, tratando de avenir a las partes ▶ Mantener un Registro Nacional de Denuncias, Inspecciones y de Infractores, a los efectos estadísticos y para detectar posibles casos de reincidencia por parte de los proveedores ▶ Abrir sumarios administrativos y, en consecuencia, aplicar medidas preventivas, cautelares, correctivas y sancionar o absolver a proveedores que hayan sido sumariados por infracción a las normas en materia de protección al consumidor ▶ Solicitar, a través de la justicia, el auxilio de la fuerza pública, la intervención del Ministerio Público o cuantas diligencias fueran necesarias para el cumplimiento de sus funciones

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes nacionales y los sitios web de cada una de las instituciones.

Como podemos apreciar, existe una institucionalidad administrativa fuerte para la protección de las personas consumidoras, lo que se constituye en una materialización de los principios establecidos por las normativas locales de cada uno de los países. La principal función de estos órganos es la concreción de los respectivos derechos consagrados en sus legislaciones, por ejemplo, el fomentar un consumo responsable, fomentar la constitución de agrupaciones o asociaciones de consumidores o usuarios, entre otras. Además, se les otorga la facultad de vigilancia del cumplimiento de la ley disponiendo de las más diversas herramientas para alcanzar este fin, tales como la supervisión in situ, la solicitud de informes, declaraciones de los proveedores, reclamos de los consumidores y usuarios, etc. Asimismo, tiene la facultad y legitimación para representar a las personas consumidoras, tanto individual como colectivamente en los conflictos que se ventilen ante autoridades administrativas o ante los tribunales de justicia. La potestad entregada a estas instituciones que más revuelo y reticencias genera es la potestad sancionadora, puesto que puede significar una vulneración de los derechos de las personas acusadas, en tanto no se encuentra regulada ninguna garantía procedimental al respecto, además de significar el uso de un poder-deber que corresponde a otro poder del Estado rompiendo así con la lógica clásica del Estado democrático de derecho.

En este sentido, dicha discusión no ha sido un tema pacífico dentro de los países analizados. En efecto, en enero de 2018, en **México** se publicó un paquete de reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor, que entre sus modificaciones más relevantes tiene la expansión de las facultades sancionatorias de la PROFECO, siendo la más cuestionada la facultad de ordenar el arresto administrativo de 36 horas como medida de apremio, contenida en el art. 25 n° III de dicha ley, cuestión que fue ampliamente controvertida y discutida (Martínez, 2018).

Por su parte, en **Chile**, que es el único país que no tiene una institución administrativa con potestad sancionatoria en esta materia, la discusión al respecto se dio en virtud de un proyecto de reforma legal que buscaba otorgar facultades sancionadoras y normativas del SERNAC. En este contexto, el Tribunal Constitucional, zanjó ciertas cuestiones de manera anticipada lo que no permitió que estos proyectos normativos se convirtieran en ley. En efecto, declaró que:

"La función jurisdiccional corresponde que sea ejercida únicamente por aquellos órganos que revisten características de independencia e imparcialidad, como lo son los tribunales de justicia, y no por un órgano perteneciente a la Administración del Estado, como lo es el Servicio Nacional del Consumidor. Asimismo estimó, entre otros vicios de constitucionalidad, que se vulneraba el principio de separación de funciones entre Poder Judicial y Administración del Estado" (Tribunal Constitucional, 2018a).

Esta posición se fundamenta en que “el mismo servicio estatal llamado a proteger a una de las partes lucrativamente interesadas, los consumidores, sea instituido como árbitro supremo, para luego dirimir los contenciosos e impugnaciones que enderecen contra sus proveedores” (Tribunal Constitucional, 2018a). Esto último nos permite entender el por qué esta determinación no se haría extensiva a todos los órganos administrativos y solo se trata del SERNAC, puesto que considera que el proyecto de ley no lo dota con reglas ecuanímenes de actuación y abre un amplio espacio de discrecionalidad que lo predispone en contra de los derechos de los proveedores (Tribunal Constitucional, 2018a). Además, esta magistratura resaltó el hecho que la declaración de inconstitucionalidad “no entorpecerá el derecho de acceso a la justicia de los consumidores, ya que ante los jueces de policía local, aparte de su cercanía con las personas, se puede acudir sin patrocinio de abogado” (Tribunal Constitucional, 2018b). Es dable mencionar los razonamientos de la disidencia, que señalan que “el proyecto de ley no entrega competencias jurisdiccionales al SERNAC, sino que establece un modelo alternativo –no sustitutivo- de reclamación administrativa o judicial” (Tribunal Constitucional, 2018a), en razón de que “sus decisiones se expresan mediante actos administrativos que no son actos finales puesto que son reclamables ante la justicia” (Tribunal Constitucional, 2018b)

En cuanto a la separación de poderes y las respectivas funciones de estos, los magistrados disidentes señalan que:

“los tribunales de justicia no tienen el monopolio de protección de los derechos fundamentales. Las funciones conservadoras han sido ampliadas a todos los órganos del Estado por el artículo 5° de la Constitución, incluyendo a los servicios públicos, a través de políticas públicas protectoras. Los órganos de la administración no son neutrales frente al interés público, pues deben perseguirlo siempre. Es un elemento que los define. Ese interés público, tratándose del SERNAC, es velar por el cumplimiento de la Ley del Consumidor. Por lo mismo, no se le puede reprochar ser parcial en eso” (...)

(...) el TC se ha pronunciado en numerosas oportunidades acerca de los principios limitadores del ius puniendi estatal, que deben aplicarse, con matices, a los procedimientos administrativos. Con ello, ha reafirmado que la Administración puede resolver conflictos de relevancia jurídica y sancionar infracciones legales” (Tribunal Constitucional, 2018b)

Por lo anterior, no se comprende el razonamiento actual del tribunal para limitar las facultades del SERNAC. En este entendido, el fallo sería una limitación al acceso a la justicia toda vez que no permite el establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, dejando la solución de estos, entendidos como conflictos de intereses de relevancia jurídica, exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley.

Instituciones jurisdiccionales

En cuanto a la resolución de los conflictos en materia de consumo, la mayoría de los países le ha entregado amplias atribuciones a las agencias administrativas que se encargan de materializar las políticas de consumo. Sin perjuicio de esto, la mayoría de los países tiene como sede jurisdiccional los tribunales ordinarios de justicia. En el caso de **Brasil** y **Chile**, los conflictos de consumo se resuelven en tribunales especiales que conocen de pequeñas causas y de una variedad de temáticas. Se caracterizan por ser instituciones locales a las que se puede acudir sin representación letrada. En **Chile** se trata por lo demás de una institución que no pertenece organizativamente al Poder Judicial, sino que a las Municipalidades que son organismos autónomos que se encargan de la administración de una comuna.

Resulta llamativo en este análisis comparativo el caso **argentino**, que cuenta con una jurisdicción especial para materias de consumo, estableciendo incluso un tribunal de alzada al efecto que podrá conocer de todas las causas que signifiquen una vulneración a los derechos contenidos y resguardados en su ley de defensa al consumidor. Además, su tribunal de alzada podrá conocer de los recursos que busquen impugnar las resoluciones de las instancias administrativas, convirtiéndose así en un garante de la observación de los procedimientos y no vulneración de los derechos en sede administrativa. La ventaja comparativa de **Argentina** viene dada por la especialización que alcanzan los jueces que conocen de los conflictos que se susciten en relaciones de consumo y de lo expedito que, en consecuencia, puede llegar a ser la resolución de dicho conflicto. Sin embargo, cabe precisar que el hecho de que conozcan solo este tipo de causas no es una garantía de efectividad y eficacia per se, puesto que para alcanzar este resultado se requiere de una serie de elementos que deben interactuar entre sí, como lo es un personal capacitado, un presupuesto suficiente, una buena estructura organizativa e institucional, entre otros. Si se trata de una buena fórmula de organización o no, se analizará a través de datos estadísticos analizados en los capítulos *2.3.2 Aportes y datos desde la oferta de justicia* y *2.4 Barreras de acceso a la justicia*.

Tabla 4.
Competencia en materia de consumo de instituciones jurisdiccionales

PAÍS	INSTITUCIÓN JURISDICCIONAL	COMPETENCIA
ARGENTINA	JUZGADO NACIONAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LAS RELACIONES DE CONSUMO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tendrá competencia para conocer causas referidas a relaciones de consumo regidas por la ley 24.240, sus modificatorias y toda otra normativa que regule relaciones de consumo y no establezca una jurisdicción con competencia específica, ▶ También presenta un monto límite de la demanda, al tiempo de incoar la acción, que no supere el valor equivalente a cincuenta y cinco (55) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles⁷.
	CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LAS RELACIONES DE CONSUMO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tribunal de Alzada de los Juzgados Nacionales en las Relaciones de Consumo ▶ Conoce el recurso directo que se puede presentar impugnando la resolución dictada por el Auditor en las Relaciones de Consumo ▶ Es la instancia judicial revisora de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las relaciones de consumo. Para esta instancia no habrá límite de cuantía.
BRASIL	JUZGADOS ESPECIALES DE PEQUEÑAS CAUSAS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Son órganos de la justicia ordinaria para la conciliación, proceso, juicio y ejecución de pequeñas causas tanto civiles como criminales. ▶ Podrá conocer de las causas cuya cuantía no supere los 40 salarios mínimos⁸.
CHILE	JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Conocen de una serie de temáticas muy variadas y específicas, entre ellas las que se susciten en las relaciones de consumo que se presenten en determinado municipio ▶ Se trata de tribunales especiales que dependen administrativamente de las Municipalidades y técnicamente del Poder Judicial. ▶ Podrá conocer en primera o segunda instancia según la cuantía del juicio. Si la cuantía no supera las 10 Unidades Tributarias Mensuales, conocerá en única instancia.
COLOMBIA	JUSTICIA ORDINARIA	
EL SALVADOR	JUSTICIA ORDINARIA	
MÉXICO	JUSTICIA ORDINARIA MERCANTIL	
PARAGUAY	JUSTICIA ORDINARIA	

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes orgánicas y de protección al consumidor.

⁷ Equivalente a ARS\$550.000 o USD\$18.054

⁸ Equivalente a BRL\$38.160 o USD\$9.418

Presupuesto

Como ya señalaremos en el precedente informe, el presupuesto tendrá un rol fundamental tanto en la implementación de las políticas públicas como en el acceso a la justicia de las personas. En esta esfera en particular, el presupuesto será de gran relevancia para la constitución de aquellas instituciones encargadas de concretar y vigilar el efectivo cumplimiento de los derechos consagrados en las respectivas leyes de protección al consumidor. De lo contrario, ante un presupuesto insuficiente lo más probable es que nos encontremos ante una ley que contenga letra muerta o que no sea más que una declaración de principios que no tendrá ninguna materialización en la práctica. Con el fin de analizar los presupuestos otorgados a las principales instituciones de cada país en materia de protección al consumidor se confecciona la siguiente tabla.

TABLA 5.
Presupuesto de instituciones de protección al consumidor

PAÍSES	PRESUPUESTO INSTITUCIÓN	PRESUPUESTO NACIONAL	PARTICIPACIÓN	AÑO
ARGENTINA Dirección Nacional para la Defensa del Consumidor	ARS\$48.464.974 USD\$1.601.947 ⁹	ARS\$ 2.363.619.870.574 USD\$78.126.379.846	0,00002	2017
BRASIL Procon SP	BRL\$89.053.573 USD\$21.977.955 ¹⁰	BRL\$216.911.387.415 USD\$53.532.592.311	0,00041	2018
CHILE Servicio Nacional del Consumidor	CLP\$10.422.319.000 USD\$15.808.638 ¹¹	CLP\$43.346.318.621.000 USD\$ 65.775.900.791	0,00240	2018
COLOMBIA Superintendencia de Industria y Comercio	COP\$157.439.696.653 USD\$ 53.125.910 ¹²	COP\$224.421.672.312.697 USD\$75.728.077.527	0,00070	2017
EL SALVADOR Defensoría del Consumidor	USD\$ 5.650.840	USD\$4.957.831.280	0,00114	2017
MÉXICO Procuraduría Federal del Consumidor	MXN\$12.575.969.000 USD\$668.253.827 ¹³	MXN\$5.377.849.600.000 USD\$285.764.744.954	0,00234	2016
PARAGUAY	PYG\$4.587.236.704 USD\$797.494 ¹⁴	PYG\$66.383.164.691.183 USD\$11.540.756.300	0,00007	2017

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes presupuestarias de cada país.

⁹ Calculado en base a que USD\$1 = ARG\$ 30,25

¹⁰ Calculado en base a que USD\$1 = BRL\$ 4,05

¹¹ Calculado en base a que USD\$1 = CLP\$ 659

¹² Calculado en base a que USD\$1 = COP\$ 2.964

¹³ Calculado en base a que USD\$1 = MXN\$ 18,82

¹⁴ Calculado en base a que USD\$1 = PGY\$ 5.752

Cabe realizar, como primera apreciación, que los datos contenidos en las tablas no corresponden a los gastos totales que un país ejecuta en políticas de protección al consumidor, sino que sólo se contienen el presupuesto de los institutos especializados en la protección del consumidor. Por lo tanto, no podremos adelantar qué país es el que tiene un mayor o menor presupuesto dedicado al efecto. En casos como **Argentina** y **Brasil** no se pudo recabar información general del país sino de instituciones muy particulares que, sin embargo, reflejan el gasto realizado en esta esfera. De hecho en este último país solo se considera el presupuesto de Sao Paulo.

Como podemos apreciar, los gastos en materia de protección al consumidor no son muy elevados dentro de los contextos nacionales, donde no alcanzan a cubrir ni siquiera 0,5 puntos porcentuales del presupuesto nacional. Esto no significa necesariamente la despreocupación del Estado en esta materia, sino que se puede deber a que solo se trata de una labor administrativa de vigilancia y fiscalización lo que se traduce más que nada en gasto en personal que cumpla estas funciones. En el caso **chileno**, donde si bien ha existido un aumento gradual de los montos presupuestarios, estos han ido en decrecimiento respecto a su participación en el presupuesto total de la nación, haciendo necesario analizar cuáles serían las posibles repercusiones que esto podría traer. Para una mejor comprensión de este análisis, enfocarse en los datos contenidos en la siguiente tabla.

TABLA 6.
Presupuesto SERNAC 2016 – 2018

	2016	2017	2018
PRESUPUESTO NACIONAL	CLP\$37.642.525.269.000	CLP\$40.832.184.424.000	CLP\$43.346.318.621.000
PRESUPUESTO SERNAC	CLP\$9.827.444.000	CLP\$10.183.919.000	CLP\$10.422.319.000
PRESUPUESTO SERNAC (%)	0,0026	0,0025	0,0024

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes presupuestarias de cada país.

En efecto, los presupuestos totales de la nación han ido gradualmente en aumento durante los últimos tres años, sin embargo, el aumento del presupuesto del SERNAC no ha sido proporcional al aumento del presupuesto total, lo que se ve reflejado en el porcentaje de participación en el presupuesto total. En un primer análisis podemos sostener que el decrecimiento en la participación en el presupuesto nacional a pesar de tener un aumento gradual en los montos totales de financiamiento, no sería más que una cuestión numérica que puede obedecer al aumento del gasto en otros sectores.

Debemos tener presente que es muy probable que el gasto de una institución como el SERNAC no tendrá grandes fluctuaciones ni mucho menos será directamente proporcional al aumento del gasto público, toda vez que se trata de una actividad meramente administrativa. Cabe tener presente que si bien, en la última reforma, no le fueron atribuidas al SERNAC las facultades sancionatorias y normativas, si se le otorgaron facultades de fiscalización cuestión que impone a esta institución la creación de un plan anual de fiscalización a las empresas y duplicar la dotación para fiscalizar (SERNAC, 2018). Esto conllevará un aumento del presupuesto de la institución para el año 2019, el cual debe ser proporcional a las nuevas facultades otorgadas. Finalmente, es dable destacar la necesidad de contar con un presupuesto estable y acorde a las funciones otorgadas a las instituciones para que así estas puedan cumplir con sus fines y objetivos, y se les permita formular planes y políticas a largo plazo, sin la sin que esto se vea obstaculizado por la incertidumbre de contar o no con el presupuesto suficiente para llevar a cabo dichas políticas.

2.2 Prevalencia de la conflictividad justiciable de consumo en América Latina

El objetivo de este apartado es caracterizar la prevalencia de la conflictividad justiciable de consumo en siete países de América Latina haciendo uso de información de tipo cualitativa y cuantitativa. El objeto de estudio son aquellos conflictos de naturaleza jurídica que experimentan las personas, aun cuando no hayan acudido ante mecanismos judiciales y/o alternativos para su resolución. Esta es la noción que se utilizará de prevalencia, cercana a la proporción de individuos en una población que presenta el evento –en este caso, la necesidad jurídica de consumo- en un periodo determinado. Desde esta perspectiva, saber con exactitud cuántos conflictos se presentan en un país resulta inviable. En el mejor de los casos, es factible conocer porcentajes aproximados de la conflictividad, mismos que son contabilizadas a través de encuestas nacionales o locales.

La ocurrencia de determinados conflictos también puede quedar registrada en estudios académicos, anuarios estadísticos, informes de rendición de cuentas e investigaciones periodísticas. De este modo, éstas son las principales fuentes de la información cuantitativa que aquí analizamos. Adicionalmente, casos mediáticos de impacto social son utilizados para caracterizar de mejor forma la conflictividad de la esfera, profundizando en los aspectos cualitativos. Los conflictos que se analizarán en el apartado no son exhaustivos, ni en su tipo, ni en su prevalencia. No obstante, contribuyen a ilustrar la realidad de la conflictividad de consumo en la región.

A partir del año 2013, diversos países de América Latina han implementado encuestas de necesidades jurídicas a nivel nacional. Entre los países estudiados por OCCA, se encuentran Colombia (2013 y 2016), Chile (2015), y Argentina (2016). Los resultados no son comparables entre países debido a importantes diferencias conceptuales y metodológicas, por lo que la presentación e interpretación de los datos debe realizarse con prudencia. Pese a estas dificultades, los datos generados por las encuestas

son un primer paso imprescindible para conocer, a nivel general, la ocurrencia de conflictos. Dos países relevantes para el análisis del OCCA, Paraguay y El Salvador, no han sido abordados en este primer bosquejo cuantitativo. Esto se debe a que en dichos países no se han desarrollado encuestas de necesidades jurídicas. Por tanto, se hará un esfuerzo para que esta carencia de información cuantitativa sea compensada con otros datos relevantes, así como con información cualitativa que aporte a la caracterización de la conflictividad.

TABLA 7.
Conflictividad de consumo en encuestas de necesidades jurídicas

PAÍSES	CONFLICTOS ESTUDIADOS EN CONSUMO	% DE POBLACIÓN CON NECESIDADES JURÍDICAS DE CONSUMO	% DE NECESIDADES JURÍDICAS DE CONSUMO DEL TOTAL DE NECESIDADES JURÍDICAS	DEFINICIÓN DE NECESIDAD JURÍDICA	MUESTREO, TAMAÑO DE LA MUESTRA Y MARGEN DE ERROR
ARGENTINA ¹⁵		<p>Población con necesidades jurídicas: 54.1%</p> <p>Población con necesidades jurídicas en consumo: 24.7%</p>	Consumo: 45.65%	Asunto experimentado por una persona, que involucra cuestiones legales, independientemente de que la persona lo considere un asunto "legal" y de que la persona haya tomado o no acciones para resolverlo.	<p>Probabilístico polietápico, con una primera etapa de aglomeración y una segunda de estratificación de hogares en todo el país.</p> <p>Tamaño y unidad de la muestra: 2800 hogares</p> <p>Margen de error: (+/-) 2,3%</p>
CHILE ¹⁷	Mala calidad o insatisfacción con bienes comprados o servicios contratados; Cobros excesivos por servicios contratados.	<p>Población con necesidades jurídicas: 44.5%</p> <p>Población con necesidades jurídicas en consumo: 2.6%</p>	Consumo: 1.15%	Conflictos jurídicos factibles de ser llevados al sistema judicial, independientemente de las acciones seguidas por los involucrados.	<p>Muestreo probabilístico.</p> <p>Tamaño de la muestra: 4000 personas.</p> <p>Margen de error: (+/-) 1,55%</p>

¹⁵ Subsecretaría de Acceso a la Justicia. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia. Recuperado de www.jus.gob.ar/media/3234696/diagnosticoinformefinaldic2016.pdf

¹⁶ Problemas con los Servicios de bancos, financieras, prestamistas Problemas con Tarjetas de crédito (acceso, límites, resúmenes, pagos)

¹⁷ GfK Adimark Chile (2015). Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a Justicia.

COLOMBIA ¹⁸	<p>Servicios públicos: Instalación o desinstalación de servicios públicos domiciliarios; Prestación de los servicios públicos; toma o uso "ilegal" de algún servicio público domiciliario.</p> <p>Consumo: Mala calidad de bienes o servicios</p>	<p>Población con necesidades jurídicas: 42.7%</p> <p>Población con necesidades jurídicas en consumo: 5.42%</p>	<p>Servicios públicos: 12.5%</p> <p>Consumo: .2%</p> <p>Total: 12.7%</p>	<p>Conflicto -una situación contenciosa entre dos o más partes- sobre la titularidad de ese derecho reconocido o una circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo.</p>	<p>Probabilístico con muestreo estratificado.</p> <p>Tamaño y unidad de la muestra: 5866 personas</p> <p>Margen de error: (+/-) 3%</p>
COLOMBIA ¹⁹	<p>Servicios públicos: Facturación/tarifa; Carencia/Desconexión; Inadecuada prestación del servicio; Instalación/uso ilegal.</p> <p>Productos: Mala calidad de productos/servicios; Telefonía, Internet, TV; Incumplimiento de contratos; Transporte Público; Centrales de Riesgo, bancos.</p>	<p>Población con necesidades jurídicas: 10%</p> <p>Población con necesidades jurídicas en consumo: 0.98%</p>	<p>Servicios públicos: 8.7%</p> <p>Productos: 2.1%</p> <p>Total: 9.8%</p>	<p>Es un problema, conflicto o desacuerdo que debe haber afectado un derecho, al punto de que se requeriría la intervención de un tercero.</p>	<p>Muestreo probabilístico, estratificado, multietápico, de conglomerados</p> <p>Tamaño y unidad de la muestra: 22.893 hogares</p> <p>Margen de error: (+/-) 5% en cabecera y (+/-) 7% en centros poblados y rurales dispersos.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016), GfK Adimark Chile (2015), La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013), y Departamento Nacional de Planeación (2017).

La tabla 7 condensa los hallazgos de las ENJ en materia de consumo en Argentina, Chile, y Colombia. Estos datos serán analizados más adelante, en conjunto con los proporcionados por el informe Global Insights on Access to Justice del World Justice Project (2018). Dicho informe es el primer esfuerzo global para recabar información comparable sobre las necesidades jurídicas. El estudio reporta información de 45 países, cinco de ellos en América Latina. La tabla 8 muestra los hallazgos en materia de consumo de Brasil, Chile y México. Los resultados no son representativos de la realidad nacional, en tanto que las encuestas fueron aplicadas en las tres áreas urbanas más pobladas de cada país. La validación de los resultados, no obstante, sugiere fuertes coincidencias entre los hallazgos de esta encuesta y aquellas realizadas con representatividad nacional (World Justice Project, 2018).

¹⁸ La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013). Encuesta Nacional de Necesidades jurídicas. Análisis general y comparativo de tres poblaciones. Recuperado de: https://www.dejusticia.org/wpcontent/uploads/2017/04/fl_name_recurso_618.pdf ¹⁹ Departamento Nacional de Planeación (2017). Necesidades jurídicas en Colombia 2016. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-present%C3%B3-ante-la-OCDE-resultados-de-encuesta-nacional-deneecesidades-jur%C3%ADdicas-.aspx>

TABLA 8.

Conflictividad de consumo según informe de Global Insights on Access to Justice

PAÍS	CONFLICTOS ESTUDIADOS EN CONSUMO	% DE POBLACIÓN CON NECESIDADES JURÍDICAS DE CONSUMO	% DE NECESIDADES JURÍDICAS DE CONSUMO DEL TOTAL DE NECESIDADES JURÍDICAS	DEFINICIÓN DE NECESIDAD JURÍDICA	MUESTREO, TAMAÑO DE LA MUESTRA Y MARGEN DE ERROR
ARGENTINA	Consumo: Problemas con servicios profesionales no finalizados o de mala calidad; Problemas para obtener la devolución de productos defectuosos o fraudulentos; Grandes interrupciones en el servicio de servicios públicos (agua, electricidad, teléfono) o errores en las facturas.	Población con necesidades jurídicas: 69% Consumo: 32%	22.08%	No proporciona una definición exacta. En el formulario se pregunta por “problemas y disputas”	São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador Tamaño de la muestra: 1049
CHILE		Población con necesidades jurídicas: 44% Consumo: 23%	10.12%		Santiago, Valparaíso/Viña del Mar, Antofagasta Tamaño de la muestra: 1011
MÉXICO		Población con necesidades jurídicas: 38% Consumo: 19%	7.22%		Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey Tamaño de la muestra: 1000

Fuente: Elaboración propia con información de World Justice Project (2018).

Como puede observarse, las diferencias conceptuales y metodológicas de las distintas encuestas imposibilitan una comparación de las tasas absolutas entre los países. No obstante, las tasas relativas de prevalencia de las categorías – en este caso, consumo – permiten hacer un análisis comparativo (Pleasence et al, 2013, p. 29). Conviene notar que los tipos de conflictos estudiados en la esfera de consumo son distintos entre las encuestas, sobre todo en cuanto a la inclusión de problemas relacionados con los servicios públicos domiciliarios. Mientras que la encuesta argentina y las realizadas por el WJP en Chile, México, y Brasil incluyen dichos conflictos en la categoría, las encuestas colombianas los contabilizan de manera independiente. Esta diferencia fundamental tiene un impacto importante en los resultados. De este modo, en Argentina la categoría de “Consumo” (24.7%) es la segunda en su peso relativo dentro del total, sólo superada por la categoría “Delitos” (29.2%). Lo mismo ocurre en las encuestas realizadas por el WJP: la categoría de “Consumo” es el primer lugar en prevalencia en Chile (10.12%), Brasil (22.08%), y México (7.22%).

Por otro lado, las categorías relativas al consumo en las encuestas colombianas de 2013 y 2016 obtienen un porcentaje notablemente menor. En la encuesta de 2013 se registra un .2%, lo que coloca a la categoría de consumo en el último lugar en cuanto a prevalencia de conflictos. En la encuesta realizada por el Departamento Nacional de Planeación en el 2016, la categoría obtiene un 2.1%, ubicándose también entre los últimos lugares. Si integráramos las categorías de consumo y servicios públicos en una categoría única los resultados serían marcadamente distintos. La categoría sería el segundo lugar en la encuesta de 2013, con un 12.7%, mientras que representaría el cuarto lugar (9.8%) en la encuesta de 2016. Mención aparte merece la encuesta conducida por Gfk Adimark en Chile, principalmente porque no incluye una categoría de consumo. En la tabla 7 se registran los porcentajes de los conflictos relacionados con la esfera, los que sumados dan un total de 1.15%, sin contar la temática de los servicios públicos domiciliarios que no son evaluados por la encuesta.

Aún sin conocer los porcentajes de cada tipo de conflicto, esta primera lectura ya permite observar una tendencia. Cuando los conflictos relacionados con los servicios públicos domiciliarios se evalúan dentro de la esfera de consumo, ésta se encuentra entre los primeros lugares de prevalencia, en ocasiones, en el primero. De este modo, los conflictos de la categoría ocurren con mucha frecuencia entre la población, a veces sólo superado por los conflictos de tipo penal. Por tanto, resulta importante conocer el peso de los problemas asociados a los servicios públicos domiciliarios, pues tienen una connotación distinta en términos de necesidades humanas y derechos.

Tabla 9.
Conflictos más comunes reportados en consumo según ENJ y el WJP

PAÍS	TRES CONFLICTOS MÁS COMUNES EN CONSUMO	FUENTE
ARGENTINA	Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios (agua, gas, electricidad, TV, Internet (11.8%); Problemas económicos con empresas de servicio (errores en la facturación, abusos en los precios) (9%); Problemas relacionados con la compra de productos defectuosos (6.5%). V	Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016)
BRASIL	Grandes interrupciones en el servicio de servicios públicos (agua, electricidad, teléfono) o errores en las facturas (18%); Problemas con servicios profesionales no finalizados o de mala calidad (15%); Problemas para obtener la devolución de productos defectuosos o fraudulentos (12%).	World Justice Project (2018).
CHILE	Grandes interrupciones en el servicio de servicios públicos (agua, electricidad, teléfono) o errores en las facturas (16%); Problemas con servicios profesionales no finalizados o de mala calidad (7%); Problemas para obtener la devolución de productos defectuosos o fraudulentos (7%)	World Justice Project (2018).
	Mala calidad o insatisfacción con bienes comprados o servicios contratados (2.5%); Cobros excesivos por servicios contratados (.1%).	GfK Adimark Chile (2015).

COLOMBIA	<p>Consumo: Mala calidad de productos/servicios (.07%); Telefonía, Internet, TV (.07%); Incumplimiento de contratos (.03%)</p> <p>Servicios públicos: Facturación/Tarifa (.4%); Carencia, desconexión (.20%); Inadecuada prestación del servicio (.20%).</p>	Departamento Nacional de Planeación (2017)
MÉXICO	<p>Grandes interrupciones en el servicio de servicios públicos (agua, electricidad, teléfono) o errores en las facturas (15%); Problemas con servicios profesionales no finalizados o de mala calidad (5%); Problemas para obtener la devolución de productos defectuosos o fraudulentos (5%).</p>	World Justice Project (2018).

Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016), GfK Adimark Chile (2015), Departamento Nacional de Planeación (2017) y World Justice Project (2018).

La tabla 9 muestra los tres conflictos de consumo que ocurren con mayor frecuencia en cada país, indicando el porcentaje de prevalencia respecto al total de la población. Como puede observarse, en todos los casos el primer lugar se relaciona con los servicios públicos domiciliarios, ya sea por la cobertura, la calidad, o errores y/o abusos en la facturación. La diferencia en los porcentajes de este tipo de problemas con los de conflictos relacionados con productos defectuosos, por ejemplo, es amplia. El rango de diferencia va desde los seis a los diez puntos porcentuales del total de la población, un porcentaje no menor.

Los datos de las ENJ pueden complementarse con las estadísticas de casos ingresados a las Defensorías del Consumidor y otras entidades. No obstante, debe advertirse que el número y sector de consumo de los casos que ingresan a la vía institucional es sustancialmente menor que los casos prevalentes en la realidad, detectados por encuestas e instrumentos similares. En la tabla 10 se condensan los reclamos, denuncias o quejas recibidas en las Defensorías del Consumidor, siendo éstas sólo uno de los mecanismos de resolución de los conflictos de consumo. No se incluyen aquí, por ejemplo, las estadísticas de casos que ingresan a la vía judicial. De cualquier modo, resulta útil conocer el número y sector de los reclamos ante las instituciones especialmente dedicadas a la protección y defensa de los consumidores.

TABLA 10.

Número y sector de reclamos, quejas y denuncias ante instituciones de protección y defensa de los consumidores. Argentina, Chile, Brasil, México, Paraguay, y El Salvador

PAÍS	PERIODO	NÚMERO TOTAL DE RECLAMOS RECIBIDOS	SECTORES CON MAYOR PORCENTAJE DE RECLAMOS	
ARGENTINA Defensa del Consumidor de la Nación	Enero – Diciembre 2016	235,676	Comunicaciones	20%
			Servicios financieros	12%
			Bienes (electrodomésticos, vehículos, indumentaria, calzado, etc.)	9%
CHILE Servicio Nacional del Consumidor	Enero – Junio 2017	158.257	Telecomunicaciones	21%
			Locales comerciales	20%
			Financieros	18%
			Comercio distancia / Electrónico	11%
			Transporte	7,6%
Servicios básicos	5,8%			
EL SALVADOR Defensoría del Consumidor	Junio 2016 Mayo 2017	10,974 ²⁰	Agua potable	60,41%
			Telecomunicaciones	12,23%
			Artículos del hogar	6,22%
			Electrodomésticos	5,57%
			Financieros	4,61%
MÉXICO Procuraduría Federal del Consumidor	Enero – Diciembre 2017	128,000	Telecomunicaciones	24%
			Electricidad	14%
BRASIL Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec)	Enero – Diciembre 2017	2,300,000	Telefonía celular	14%
			Telefonía fija	8,5%
			Cartão de crédito	7,4%
			Bancos	6,4%
			Energía eléctrica	4,9%
PARAGUAY Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (Sedeco)	Enero – Diciembre 2017	1,304	Aparatos electrónicos (celulares, notebook, otros).	17%
			Servicios de telefonía celular	16%
			Servicios financieros	15%
			Servicios públicos	8%
			Rodados (producto defectuoso)	5%

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Defensa del Consumidor de la Nación (2016), Servicio Nacional del Consumidor (2017a), Defensoría del Consumidor (2017), Procuraduría Federal del Consumidor (2017), Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) (2017), Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (Sedeco) (2017).

²⁰ La cifra sólo se refiere a las denuncias recibidas. Además, deben contabilizarse las categorías de: atenciones (71,502 personas); de las cuales 2,802 (3,92%) fueron gestiones, 1,887 (2,64%) Derivaciones, 55,839 (78,09%) Asesorías.

En las páginas siguientes se hace un acercamiento a distintos tipos de conflictos de consumo y los sectores en que ocurren. No se trata de presentar un panorama exhaustivo de la conflictividad de consumo en América Latina. Por el contrario, se han seleccionado determinados asuntos que resultan relevantes por su alta prevalencia, por su posible impacto en los derechos, o por tratarse de conflictos cuya resolución representa retos a los mecanismos y normatividad vigentes.

Conflictos de consumo relacionados con los servicios públicos domiciliarios

La inclusión de los problemas relacionados con servicios públicos domiciliarios dentro de la esfera de consumo no deja de ser problemática, al menos conceptualmente. En primer lugar, porque varios servicios de este tipo constituyen derechos sustantivos. Su inclusión en la esfera del consumo los coloca en el plano del mercado, equiparables a, por ejemplo, conflictos relacionados con la industria mobiliaria o de aparatos electrodomésticos. Por otro lado, en los servicios públicos domiciliarios se observa una tensión entre el derecho del consumo, el derecho administrativo y el derecho de los derechos humanos. Al estudiar la regulación de los servicios públicos residenciales en Argentina y Brasil después de las privatizaciones, Andrea Botto (2007) lanza una pregunta relevante: “¿cuál es la normativa que prevalece cuando se produce un conflicto entre los derechos reconocidos por la Ley de Defensa al Consumidor y las leyes que regulan la prestación de los servicios públicos privatizados?” (Botto, 2007, p. 30). Se erige así una “pugna” entre los “consumistas”, quienes señalan que, al tratarse de normas “principiológicas” las leyes de defensa del consumidor deben prevalecer sobre las leyes especiales, y quienes señalan que la ley especial debe prevalecer sobre la general (Botto, 2007). En el medio, queda a la espera la protección de los derechos humanos.

En 1996 la Oficina Regional para América Latina y El Caribe de Consumers International (ROLAC), implementó el primer programa piloto sobre la regulación de los servicios públicos residenciales (Botto, 2007, p. 29). El programa se enfocaba en Brasil, Colombia, México, Perú y Chile, y cubría los sectores de telecomunicaciones, electricidad, y agua potable y saneamiento. Hasta entonces, las organizaciones de consumidores no habían trabajado en los servicios públicos residenciales, a excepción de las organizaciones estadounidenses. No obstante, las reformas de privatización de los servicios en la región hicieron necesario prestar atención a los derechos de las personas consumidoras en dichos ámbitos.

Resulta difícil realizar un análisis más puntual a partir de los datos de la tabla 9, porque los tipos de conflictos utilizados en las ENJ no hacen distinción entre los servicios públicos domiciliarios, contabilizando en el mismo porcentaje a servicios muy distintos entre sí: agua, gas, electricidad, teléfono. En ese sentido, si bien no es el objetivo realizar un diagnóstico cuantitativo del volumen de conflictos de cada tipo de servicio en cada uno de los países, es posible realizar algunos acercamientos cuantitativos y cualitativos.

Entre los servicios públicos domiciliarios, quizás el ejemplo más emblemático es el caso del agua, un derecho que implica “disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico (Observación General 15, 2002, pár. 2). El derecho es reconocido en distintos instrumentos de derechos humanos²¹, y se encuentra estrechamente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud (art. 12), el derecho a la vivienda y a una alimentación adecuadas (art. 11), y el derecho a la vida y la dignidad humana.

Durante la década de los '90 tuvieron lugar procesos privatizadores de los servicios públicos domiciliarios en la región, incluida el agua. El aumento de las tarifas ha sido señalado como una problemática relevante en algunos contextos de privatización. En América Latina, el caso **boliviano** es emblemático. En 1999, en Cochabamba, los servicios de agua y saneamiento fueron concesionados a la empresa Aguas del Tunari. Las tarifas se elevaron en un 35% en promedio, afectando, especialmente, a los sectores socioeconómicamente vulnerables, en tanto que la nueva tarifa representó el 22% del salario mínimo (Crespo et al., p. 140 en Castro, 2007). Este fue uno de los antecedentes de la movilización social del año 2000, conocida como la “Guerra del agua”, que llevó a la cancelación del contrato de privatización.

Los conflictos por el aumento de las tarifas en el contexto de la privatización también fueron relevantes en **Argentina**. En Tucumán, el servicio fue concesionado a la empresa Aguas del Aconquija en 1993 (Botto, 2007). La tarifa aumentó en un 106%, debido a una carga destinada a financiar al ente regulador. Por otro lado, la compañía añadió un “cargo de infraestructura”, a través del cual los usuarios financiarían la expansión de la red. Como consecuencia, se detonó una movilización social, que incluía no pagar las facturas del servicio, a la que se adhirió un 86% de los usuarios. En 1997 la concesión fue cancelada, tras varios meses de movilización.

Si bien, los conflictos relacionados con las tarifas son relevantes y tienen un impacto en el derecho al agua, conviene observar también los conflictos relacionados con su calidad. Al respecto, la Observación General N. 15 sostiene que el agua debe ser salubre, en el sentido que “no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas (...) Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico” (Observación General 15, pár. 12.b). Aunque la calidad del agua es determinada por un conjunto de factores, incluyendo las regulaciones ambientales e industriales, las empresas de tratamiento y suministro de agua potable tienen una responsabilidad. En agosto de 2017, por ejemplo, el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) de **Chile** presentó una demanda colectiva en contra de la compañía Aguas del Altiplano S.A., a propósito de que el agua suministrada en diciembre del 2016 presentó turbiedad, suciedad y sedimentos en la comuna de Alto Hospicio (Revista Química, 2017). La demanda colectiva se interpuso como consecuencia de que el proveedor no estuvo dispuesto a compensar a los consumidores de forma adecuada, en atención al procedimiento sancionatorio que había sido iniciado por la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

²¹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), Convención sobre los Derechos del Niño (CRC).

En la actualidad, el caso de **El Salvador** es ligeramente distinto. La gestión del agua está concentrada en la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), una institución pública autónoma. Sin embargo, existen otros proveedores municipales, comunitarios y privados. Según datos de la Defensoría del Consumidor, entre junio 2016 y mayo de 2017, se recibió un total de 10,974 denuncias (La Prensa Gráfica, 2017). De ellas, 6,630 versaban sobre conflictos de agua potable, lo que representa un 60.41%. Los principales motivos de las denuncias son por errores en la toma de lectura del medidor, la ausencia o mal funcionamiento del medidor, y la aplicación de una tarifa no vigente (La Prensa Gráfica, 2017). De un total de 15,166 denuncias realizadas entre enero de 2015 y febrero de 2017, la Defensoría del Consumidor resolvió 10,910 en contra de la ANDA hasta abril de 2017, mientras que el resto se encontraba en vías de resolución.

Aunque el caso del agua es emblemático, en otros servicios públicos domiciliarios se observan conflictos que involucran a los derechos de los consumidores. En **Argentina**, en el año 2016, el Centro de Estudios para la promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) promovió una acción de amparo colectivo contra el Ministerio de Energía y Minería de la Nación (MINEM) con el objeto de que se garantizara el derecho constitucional a la participación de los usuarios en la fijación de las tarifas de gas (Centro de Información Judicial, 2016). La Corte Suprema resolvió "que la audiencia pública previa es un requisito esencial para la adopción de decisiones en materia de tarifas. El fundamento es el artículo 42 de la Constitución que prevé la participación de los usuarios en los servicios públicos, la democracia republicana, el derecho a la información y la ley 24076" (Centro de Información Judicial, 2016).

Conflictos de consumo en el sector de las telecomunicaciones

Como puede observarse en la tabla #10, el rubro de las telecomunicaciones aparece entre los primeros lugares, según el número de quejas o reclamos ante las instituciones de protección y defensa de los consumidores. Esta es una realidad en los casos de **Argentina, Chile, Brasil, México y El Salvador**, países en los que los conflictos de telecomunicaciones se encuentran entre los dos primeros lugares. En **Chile**, por ejemplo, el mayor número de reclamos es en los subsectores de la telefonía móvil (38.4%), los multiservicios fijos (19.9%); y la internet fija (13.8%). En todos los países señalados, los principales motivos de reclamo, tanto en el sector fijo como en el móvil, se relacionan con la atención/información al cliente; la facturación, los cobros y cargos; y la calidad técnica, interrupciones y fallas en el servicio. En la mayoría de los países latinoamericanos el número más elevado de quejas y reclamos es en el subsector de la telefonía móvil (BBC, 2013). Esta situación se explica por distintas causas; desde la amplia penetración del mercado en muchos países del continente -en donde se registran más conexiones que habitantes-, la infraestructura, o el dominio del mercado por un número limitado de empresas en cada país (BBC, 2013).

Lo cierto es que las protestas de los consumidores en la región han llevado a sancionar a las empresas de telecomunicaciones por distintas razones. En **Colombia** se observan dos casos emblemáticos. El primero ocurrió en el año 2014, cuando la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó a Claro, Movistar, Tigo, UNE-EPM, ETB, Virgin, Uff, Avantel y Éxito Móvil por violar “los derechos de más de 7 millones de usuarios por no atenderlos dentro de los términos máximos permitidos en la normatividad” (Forbes, 2014). La multa ascendió a un total de 9.8 millones de dólares, y con ella se busca incentivar la pronta y efectiva atención a los consumidores. El segundo caso data del 2017, cuando la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó en segunda instancia a Claro, Movistar y Tigo, “por amarrar o condicionar los beneficios otorgados a sus clientes en la venta de teléfonos celulares a sus planes de telefonía móvil” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2017), lo que constituye una violación a las normas establecidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Además de imponer una multa por \$ 9 mil 200 millones de pesos, la Superintendencia ordena “no aplicar los términos y condiciones que desconozcan la independencia de los contratos y el derecho de libre elección de los usuarios” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2017), así como “abstenerse de emitir ofertas, promociones, estrategias comerciales o cualquier tipo de mensaje publicitario que incluya o informe de condicionamientos, remisiones, subordinaciones o dependencias entre un contrato de compraventa de equipo terminal con un contrato de prestación de servicios de comunicaciones” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2017).

En **México**, en abril de 2018 la Procuraduría Federal del Consumidor ganó una demanda colectiva a la empresa Nextel, fusionada con AT&T (Procuraduría Federal del Consumidor, 2018). La demanda trataba sobre la realización de cobros indebidos por servicios no proporcionados, deficientes o con características diferentes a los planes ofrecidos, así como por ajustes y cobro de tarifas, sin notificación previa y aceptación expresa de los consumidores usuarios. La resolución beneficia a 3.5 millones de usuarios, quienes deberán recibir el pago de interés por hasta 9.0% anual sobre las cantidades generadas por concepto de cobros indebidos, así como una indemnización adicional de 20% a cada consumidor (Procuraduría Federal del Consumidor, 2018).

Conflictos por bienes y productos defectuosos y/o de mala calidad

Este tipo de conflictos se encuentra entre los tres más frecuentes en materia de consumo en la mayoría de los países, según encuestas de necesidades jurídicas (ver tabla 9), si bien, son significativamente menos frecuentes que los conflictos relacionados con los servicios públicos residenciales. Por otro lado, tampoco ocupan los primeros lugares en los motivos de quejas o reclamos ante las instituciones de protección de los consumidores. De cualquier modo, conviene detenerse en ellos, por representar un tipo de conflicto con riesgos potenciales para la salud, la seguridad personal, y la vida de las personas.

TABLA 11. Porcentajes de población con conflictos por bienes o productos defectuosos según ENJ

PAÍS	PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON CONFLICTOS POR BIENES O PRODUCTOS DEFECTUOSOS
ARGENTINA	6.5%
BRASIL	12%
CHILE	7%
COLOMBIA	5%
MÉXICO	.07%

Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016), Departamento Nacional de Planeación (2017) y World Justice Project (2018).

Sin la intención de hacer una revisión exhaustiva de las formas en que se manifiestan estos conflictos en la región, es posible hacer un acercamiento a algunos casos emblemáticos que ilustran aspectos relevantes. En Medellín, **Colombia**, la Torre 6 de la Unidad Residencial SPACE se desplomó en octubre de 2013 (Superintendencia de Industria y Comercio, 2016). Como consecuencia, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó a cinco empresas, cuatro altos directivos, y un ingeniero calculista por violaciones al Estatuto del Consumidor. Las investigaciones concluyeron que las muestras de concreto ensayadas y los diseños estructurales de dichas edificaciones incumplían “con los requisitos mínimos de resistencia y aquellos requeridos por las normas de sismo resistencia vigentes” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2016). Como consecuencia, la Superintendencia determinó que las empresas sancionadas habían puesto en riesgo la salud, la integridad y la vida de las personas que habitaban las edificaciones. A través de este caso se ilustra, además, la cercana conexión que hay entre el derecho a la vivienda y los derechos de los consumidores.

Los casos relacionados con juguetes tóxicos muestran la interconexión de los derechos a la salud, a la vida, a la seguridad personal, particularmente de niños y niñas. Los débiles estándares de regulación y procesos de fiscalización en varios países de

América Latina contribuyen a que la toxicidad de los juguetes sea una problemática seria en la región (Inter Press Service, 2007). A menudo, se vuelve necesaria la intervención de los institutos de protección al consumidor, así como de autoridades sanitarias. Por ejemplo, en México, entre 2014 y 2016, la Profeco verificó 14 millones 206,753 juguetes, de los cuales 168,310 fueron inmovilizados (Manufactura, 2017). Asimismo, se realizaron 1,857 vistas de inspección, de las cuales se desprendieron 122 procedimientos por infracciones a la ley, además de que se aplicaron sanciones económicas (Manufactura, 2017).

Conflictos de consumo en el comercio electrónico

Aunque con una tendencia creciente, el comercio electrónico en América Latina representa sólo el 5% del comercio electrónico mundial (Xinhua, 2018). Por razones de su peso poblacional, los mayores porcentajes están concentrados en **Brasil** (42%-44%), **México** (12.3%-15%) y **Argentina** (8.9%-14%) (Pulsosocial, 2017). Sin embargo, en determinados países el tema cobra relevancia, aun cuando su población es menor. Es el caso de **Chile**. De acuerdo con el informe de la consultora "International Data Corporation", Chile se posicionaría como el primer país en la región que elige este método para comprar, seguido por Argentina, Brasil, y México. Según datos del 2016, el 52% de los chilenos ha adquirido un producto o servicio a través del comercio electrónico (SERNAC, 2017b). Del mismo modo, el número de reclamos recibidos en el Servicio Nacional de Consumidores se ha incrementado. Entre 2015 (21,844) y 2016 (33,898) el incremento fue de un 55% (SERNAC, 2017b). Los principales motivos de reclamos fueron el incumplimiento de las condiciones contratadas -como entrega de productos distintos al comprado o el no envío de productos - (38%), retrasos en la entrega (26%), mala calidad del servicio (10%), y problemas para ejercer la garantía legal (9.7%) (SERNAC, 2017b). Los eventos masivos de compra-venta, como el Cyber Day y el Cyber Monday generan miles de reclamos. El año 2016, ambos eventos generaron un total de 5,696 reclamos (SERNAC, 2017b). Los principales motivos de reclamo en esos casos son los precios engañosos, retrasos en la entrega, y mala calidad del servicio.

Los conflictos experimentados por los consumidores en Chile son distintos a los que se registran en **México**. La información del 2015 señala que un 55.3% de los problemas experimentados se relacionaban con la entrega, un 24.3% con la seguridad del pago, y un 10.7% con la seguridad de datos personales (PROFECO, 2017b). Aunque representan un porcentaje menor respecto del total de los conflictos de consumo, los conflictos en el consumo electrónico representan retos a la normatividad (ver capítulo **2.1 Normatividad e institucionalidad**). En primer lugar, porque "la distancia económica y cognoscitiva que existe en el mundo real se mantiene en el mundo virtual. Podríamos afirmar que no solo se mantiene, sino que se profundiza" (Cámara Nacional de Apelaciones de lo Civil, 2012 en Tambussi, 2018). Aparece el reto de fortalecer el derecho a la información clara y comprensible sobre los efectos de la compra, las posibilidades de retractarse, y las constancias de las transacciones (Tambussi, 2018). Por otro lado, como revela el caso mexicano, la protección de los consumidores digitales exige la clarificación de las normas sobre la protección de datos personales para las transacciones en línea, así como la actualización normativa sobre ciberdelitos (Ponce, 2016).

Otros conflictos de consumo

Además de los conflictos que afectan de manera individual a los consumidores, existen otros que ocupan a las organizaciones de consumidores. Las temáticas de los conflictos son diversas y varían entre los países. Una de ellas guarda relación con el impacto de los productos en la salud pública. En el 2017, la Corte Constitucional de **Colombia** reconoció el derecho de los consumidores a recibir información sobre los efectos de las bebidas azucaradas en la salud. El fallo de la Corte se dio en el contexto de una tutela presentada por un conjunto de organizaciones a raíz de la censura de un comercial que ilustraba los efectos de las bebidas azucaradas en la salud. Según la sentencia, los consumidores tienen derecho a recibir información, en tanto que “garantiza la protección y prevención en materia de salud, al admitir los riesgos presuntos o eventuales ligados con aspectos del desarrollo de estos productos” (Sentencia T-543/17, 2017), y permite a los consumidores “elegir de una manera libre los productos alimenticios que deseen consumir, conforme a su propia orientación de vida, respetando así el núcleo esencial del derecho a elegir” (Sentencia T-543/17, 2017). De esta manera, se reconoce la interdependencia entre los derechos a la información, a la salud, y al libre desarrollo de la personalidad.

La conexión entre salud pública y productos de consumo es una temática de preocupación central entre las organizaciones de consumidores. Desde otro ángulo, en **México**, la organización civil El Poder del Consumidor ha interpuesto varias demandas por publicidad engañosa, principalmente cuando ésta se vincula con alimentos y bebidas con posibles efectos nocivos sobre la salud (El Poder del Consumidor, s.f.). En el año 2013, por ejemplo, la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), junto con la Comisión Federal para prevenir Riesgos Sanitarios (Cofepris) ordenaron retirar la campaña de Coca-Cola llamada “149 calorías, para usar en más actividades felices” (Proceso, 2013). Según El Poder del Consumidor, al denunciar se señalaba “el riesgo a la salud que significa la promoción de un mayor consumo de calorías gastándola a través de la realización de diversas actividades físicas” (Proceso, 2013), sobre todo en el contexto de altas tasas de obesidad y diabetes en el país. Como consecuencia, la compañía debió retirar miles de anuncios espectaculares impresos y digitales, así como spots de radio y televisión. Denuncias similares han sido interpuestas por la organización contra otras empresas, así como campañas para transparentar el contenido de los productos en los etiquetados.

2.3 Resolución de la conflictividad de consumo

El objetivo de este capítulo es identificar el curso de resolución que pueden seguir los conflictos en materia de consumo. Reconociendo las dificultades de contabilizar la conflictividad civil, conocer datos sobre su resolución - o falta de resolución - también representa un reto. No obstante, se pueden construir posibles escenarios a partir de información disponible desde los ángulos de la oferta y la demanda.

Los hallazgos de las ENJ serán utilizados para caracterizar los distintos cursos y salidas que puede seguir un conflicto, desde el punto de vista de la demanda de acceso a la justicia. Por otro lado, se realiza un mapeo de los mecanismos de resolución de los conflictos de la esfera. Se trata de un mapeo basado en una estructura conceptual de los mecanismos, misma que se aplica a los casos de consumo. Asimismo, se busca aportar con información empírica sobre los distintos mecanismos de resolución existentes en los países objeto de estudio del OCCA.

En un escenario idóneo de la gestión y la transparencia de información los datos sobre los ingresos y trayectorias de los conflictos debieran ser registrados y sistematizados por las instituciones que conforman el sistema de justicia, idealmente con el mayor desglose posible. También deberían ser accesibles y encontrarse disponibles para su consulta. La realidad de los sistemas de información estadística en muchos países de América Latina no coincide con dichas expectativas. Esta carencia de información sistematizada, aunada a las diferencias entre los sistemas de justicia civil en la región, dificulta una caracterización más precisa, profunda y comparable entre distintos países. Por ese motivo, más que un diagnóstico detallado de la resolución de la conflictividad, se realiza un mapeo conceptual y empírico de los mecanismos de resolución.

2.3.1 Aportes desde la demanda de justicia

Uno de los objetivos de las ENJ es registrar, no sólo las necesidades jurídicas de la población, sino también el grado en que éstas son satisfechas. Cada ENJ sigue una metodología propia para conceptualizar y determinar cuándo una necesidad jurídica es satisfecha. Los resultados presentados en la tabla 12 son ilustrativos y no comparables, y corresponden a todas las necesidades, no necesariamente relacionadas con consumo. En ocasiones, la insatisfacción de las necesidades tiene que ver con la ausencia de una respuesta del sistema judicial o con el incumplimiento de una decisión. En otros casos, un exceso temporal de un proceso –en el caso de la ENJ de Colombia, más de dos años- puede implicar la insatisfacción de la necesidad. De cualquier modo, siempre es relevante tener en cuenta que la perspectiva de la satisfacción de una necesidad desde el punto de vista de la demanda de justicia no necesariamente coincide con la perspectiva de la oferta. Lo relevante es observar que no todas las necesidades jurídicas son satisfechas y que los porcentajes de satisfacción varían. Los porcentajes de satisfacción pueden ser distintos en los conflictos relacionados de consumo.

TABLA 12.**Porcentaje de la población con necesidades jurídicas insatisfechas según ENJ**

PAÍS	PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS
ARGENTINA	19.2%
CHILE	General: 61%
COLOMBIA	Entre el 43% y el 48%
MÉXICO	6%

Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016), GfK Adimark Chile (2015), La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013), y Departamento Nacional de Planeación (2017).

Cuando las personas experimentan una necesidad pueden seguir distintos cursos de acción. La decisión sobre las acciones a seguir puede estar influenciada por múltiples motivos: desde la percepción personal sobre la relevancia de la necesidad jurídica, hasta el nivel de conocimiento de las posibles salidas institucionales al conflicto.

La primera clasificación que se puede hacer de las alternativas de acciones es si las personas acuden o no a una autoridad estatal o a un tercero imparcial para solucionar su problema. Las tablas 13 y 14 muestran los resultados de las ENJ en los distintos países. Aun teniendo en mente la imposibilidad de comparar resultados entre los países, es posible observar una tendencia. En la mayoría de los casos, las personas no acuden a una autoridad o a un tercero para resolver el problema. Los porcentajes varían entre los países, desde un 24.8%, hasta un 11%. Las explicaciones son muy variadas, y sólo algunas de ellas serán tratadas en el apartado de barreras de acceso a la justicia. Aunque en la misma tendencia, los resultados de Argentina muestran una brecha menor. La relación se invierte en el caso de la encuesta de Colombia del 2016, una realidad especialmente válida para los conflictos sobre la tierra, con un 65.27% de personas que acuden a una autoridad o tercero imparcial en búsqueda de soluciones.

TABLA 13.

Porcentaje de personas que acude y no acude ante una autoridad o tercero imparcial para resolver el conflicto según ENJ

PAÍS	PORCENTAJE DE PERSONAS QUE ACUDIERON A UNA AUTORIDAD O UN TERCERO IMPARCIAL PARA RESOLVER EL PROBLEMA	PORCENTAJE DE PERSONAS QUE NO ACUDIERON A UNA AUTORIDAD O UN TERCERO IMPARCIAL PARA RESOLVER EL PROBLEMA
ARGENTINA 2016	45.6%	50.5%
CHILE 2015	22%	78%
COLOMBIA 2013	24.8%	75.2%
COLOMBIA 2016	Vivienda: 53.84% Tierra: 65.27%	Vivienda: 46.15% Tierra: 34.73%

Fuente:

Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016), GfK Adimark Chile (2015), La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013), y Departamento Nacional de Planeación (2017).

TABLA 14.

Porcentaje de personas que acude y no acude ante una autoridad o tercero imparcial para resolver el conflicto según informe de Global Insights on Access to Justice

PAÍS	PORCENTAJE DE PERSONAS QUE ACUDIERON A UNA AUTORIDAD O UN TERCERO IMPARCIAL PARA RESOLVER EL PROBLEMA	PORCENTAJE DE PERSONAS QUE NO ACUDIERON A UNA AUTORIDAD O UN TERCERO IMPARCIAL PARA RESOLVER EL PROBLEMA
BRASIL	13%	87%
CHILE	13%	87%
MÉXICO	11%	89%
NICARAGUA	14%	86%

Fuente: Elaboración propia con información de World Justice Project (2018).

Los resultados de la primera clasificación ya comienzan a dibujar una tendencia. En definitiva, no todas las necesidades jurídicas llegan a las instituciones estatales a cargo de la resolución de los conflictos. De hecho, los casos que llegan a algún punto de oferta de servicios jurídicos son los menos frecuentes. La tabla 15 muestra las diferentes acciones que toman las personas al vivir necesidades jurídicas relacionadas con consumo. Cada encuesta presenta distintas opciones de respuesta a las personas encuestadas, mismas que son expuestas en la tabla. Entre las acciones que pueden tomarse frente a la presencia de una necesidad jurídica se encuentran la búsqueda de ayuda de familiares o amigos, los intentos por conversar o arreglar el problema por cuenta propia, o recurrir a un actor ilegal.

También se encuentra la posibilidad de no hacer nada, alternativa que se ubica entre el 14.40% (Colombia, 2016) y el 27.38% (Argentina, 2016). En algunos casos se pueden identificar los porcentajes de los casos que ingresan al entramado institucional. En Argentina, por ejemplo, el porcentaje de necesidades jurídicas de consumo que llegan a una oficina u organismo público es del 16.55%. La encuesta de Colombia del año 2016 permite analizar, de manera comparativa, los resultados que registran las categorías de servicios públicos, y consumo, respectivamente. Por ejemplo, un 46.56% de los conflictos relacionados con servicios públicos buscan solución con una institución o particular, en comparación con el 27.76% que lo hace en el caso de consumo. Asimismo, la probabilidad de no hacer nada para solucionar el conflicto es ligeramente mayor en los casos de consumo (18.01%), que en los de servicios públicos (14.40%).

TABLA 15.
Acciones frente a necesidades jurídicas relacionadas con consumo según ENJ

PAÍS	ACCIONES FRENTE A NECESIDADES Y CONFLICTOS RELACIONADOS CON CONSUMO
ARGENTINA 2016	Oficina u organismo público: 16.55% Asesoramiento profesional: 12% Ayuda de familiares o amigos: 2.62% Intentó resolverlo por su cuenta: 38.43% No hizo nada: 27.38%
CHILE 2015	Conversar: 51% Nada: 32% Denunciar: 17% Consejo legal: 5% Otros: 5% Ingreso al sistema de justicia: 22% No ingreso al sistema de justicia: 78%

COLOMBIA 2013	<p>SERVICIOS PÚBLICOS:</p> <p>Autoridad del Estado: 22.65%</p> <p>Particular: 8.04%</p> <p>No hizo nada: 35.4%</p> <p>Intentó arreglar por su propia cuenta: 33.0%</p> <p>No sabe: .9%</p> <p>*Los datos correspondientes a la categoría de consumo no se encuentran desglosados y disponibles.</p>
COLOMBIA 2016	<p>SERVICIOS PÚBLICOS:</p> <p>Institución o particular: 46.56%</p> <p>Acuerdo pacífico: 38.46%</p> <p>No hizo nada: 14.40%</p> <p>Acción violenta: .56%</p> <p>Actor ilegal: .02%</p> <p>CONSUMO:</p> <p>Institución o particular: 27.76%</p> <p>Acuerdo pacífico: 51.07%</p> <p>No hizo nada: 18.01%</p> <p>Acción violenta: 3.16%</p>

Fuente:

Elaboración propia con información de Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016), GfK Adimark Chile (2015), La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013), y Departamento Nacional de Planeación (2017).

El informe de hallazgos de la encuesta realizada en Argentina permite observar con más detalle. La tabla 16 expone los porcentajes en que se emprenden las distintas acciones, según tres tipos de conflicto de la esfera de consumo. El primero, relacionado con productos defectuosos, es un conflicto típico de consumo. Los últimos dos se refieren a empresas de servicios, pudiendo ser de telefonía móvil, televisión, o de servicios públicos domiciliarios. No se observan diferencias significativas entre la probabilidad de emprender una acción u otra, en función del tipo de conflicto. Quizás la diferencia más notable se encuentra en la alternativa No hizo nada. Mientras que en los conflictos relacionados con la calidad de los productos o servicios esta acción registra un porcentaje entre el 17.4% y el 19.4%, en los problemas relacionados con errores en la facturación o abusos en los precios el porcentaje es del 30%. Resulta interesante que, en los casos en que las personas son víctimas de un abuso económico, se muestra una menor iniciativa a actuar.

TABLA 16.
Acciones frente a necesidades jurídicas relacionadas con distinto tipos de conflicto de consumo en Argentina según ENJ

	No hizo nada	Intentó resolverlo por su cuenta	Buscó ayuda de familiares o amigos	Recurrió a asesoramiento profesional	Recurrió a familiares o amigos y asesoramiento profesional	Acudió a una oficina u organismo público	No sabe / No contesta
Problemas o disputas relacionadas con la compra o garantía de productos defectuosos	17.4%	39.8%	2.0%	12.7%	.4%	25.2%	2.6%
Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios (agua, gas, electricidad, TV, Internet, telefonía, celulares)	19.4%	39.7%	7.2%	7.0%	0%	25.4%	1.4%
Problemas económicos con empresas de servicio (errores en la facturación, abusos en los precios)	30.0%	36.0%	1.1%	4.3%	0.0%	28.6%	0.0%

Fuente:

Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, 2016.

Las instituciones estatales a las que las personas acuden son variadas. Aunque los resultados no se encuentran desagregados por esfera ni tipo de conflicto, la ENJ de Colombia del año 2013 identificó que las personas que acuden a una autoridad lo hacen mayormente ante instituciones administrativas (67.9%), en comparación con las judiciales (32.1%). Entre las más utilizadas del tipo administrativo se encuentran los comandos de atención inmediata o estaciones de policía (29.1%), los inspectores de policía (16.3), y las superintendencias (15.0%). La autoridad del sistema judicial a la que se acude en mayor medida es la Fiscalía General de la Nación (85.4%) (La Rota et al., 2013). En el caso colombiano, esto significa que, del total de necesidades jurídicas presentadas, un 13,38% acude ante una autoridad administrativa, mientras que el 6.42% lo hace ante una autoridad judicial.

Los datos sobre los porcentajes de necesidades jurídicas que buscan una solución en el aparato institucional –administrativo o judicial- destinado a la resolución de conflictos sugieren varios puntos de análisis. En primer lugar, que la búsqueda de justicia no necesariamente se hace en los mecanismos judiciales. De hecho, esta es

la vía institucional menos utilizada, a pesar de que pudiera considerarse lo contrario, noción que puede llevar a una mayor inversión financiera en el funcionamiento de dichos mecanismos. Por esta razón, conviene observar los otros mecanismos de resolución de conflictos a los que la población acude en mayor medida. También resulta necesario realizar un mapeo de la totalidad de mecanismos, sus ventajas y desventajas en función de su potencial teórico y su desempeño. El siguiente apartado constituye un primer esfuerzo en la construcción de dicho mapeo. Por otro lado, el reducido porcentaje de necesidades jurídicas que acuden ante un mecanismo de resolución de conflictos, en conjunción con el alto número de necesidades jurídicas insatisfechas en los países de la región, hace necesario estudiar las razones por las que las personas no buscan resolución en las instituciones. Un primer acercamiento a dichas razones se realiza en la sección 2.4 *Barreras de acceso a la justicia*.

Además de las alternativas de acudir a una autoridad o un tercero imparcial y “no hacer nada”, en la tabla 10 puede observarse otro grupo de acciones. En Argentina se manifiesta como “intentar resolverlo por cuenta propia” (38.41%), en Colombia como “acuerdo pacífico” (38.46%), y en Chile como “conversar” (51%). Se trata de las acciones que se reportan con mayor frecuencia en todos los casos, por encima de acudir a un organismo público, tercero imparcial o no actuar en absoluto. En los tres casos, se observa una línea unificadora relacionada con la necesidad de contar con mecanismos preventivos que entreguen información sobre las formas de solucionar el conflicto, así como con mecanismos autocompositivos. Los datos resultan relevantes, sobre todo si se busca construir una política de acceso a la justicia basada en la evidencia de los comportamientos y acciones de la población frente a los conflictos.

2.3.2 Aportes desde la oferta de justicia

Consideraciones previas

El propósito de este apartado es identificar, caracterizar y analizar comparativamente los diversos mecanismos que cada estado y/o país ofrecen a las personas para gestionar la conflictividad relativa a materias de consumo. El trabajo realizado por OCCA, en orden a identificar y describir la oferta de mecanismos de gestión de la conflictividad²², ha sido realizado tomando como principal fuente de información

²² Recordamos a las y los lectores, que como OCCA hemos decidido deliberadamente usar la expresión mecanismos de “gestión” de la conflictividad, y no usar la tradicional expresión “resolución”. Esta decisión se funda en la convicción de que debemos avanzar hacia nuevas formas de comprender y abordar la conflictividad social. Para OCCA, hablar de “gestión” supone aceptar y promover dos grandes ideas: en primer lugar, reconocer que el conflicto es un elemento consustancial y propio de toda sociedad. En este sentido, valga precisar que, no obstante asignemos al conflicto como tal un carácter neutral, debemos tener presente que cada conflicto envuelve distintos tipos de intereses y genera diversos impactos en el bienestar social. Esto exige que el manejo y la gestión del conflicto como tal, así como los diversos tipos de intervenciones que pueden sucederse en él, sean diferenciadas y respondan a la naturaleza propia de dicho conflicto.

Desde esta perspectiva, siempre tendremos la posibilidad e incluso el deber social de analizar, evaluar y cuestionar lo que el estado, la sociedad, o las personas, hacen con el conflicto como tal. En términos sencillos, la intervención humana en todo el ciclo de conflictividad es lo que estaremos llamados y llamadas a juzgar.

La segunda idea fluye directamente de la primera, y consiste en entender que, como siempre existirán conflictos en una sociedad, los esfuerzos no deben enfocarse sólo en resolverlos sino que también en prevenirlos y manejarlos adecuadamente. Así, y tal como lo ha entendido Remo Entelman (2002, 61), el sistema de justicia podría entenderse como un método institucionalizado de administración de conflictos en sentido amplio, lo cual implica esfuerzos en su prevención y resolución. En definitiva, cuando hablamos de gestión de la conflictividad, asumimos que el conflicto propiamente tal es inherente a una sociedad, y que debemos gestionarlo adecuadamente, desde su prevención, resolución e incluso, contención.

los datos entregados por cada uno de los observatorios locales. Sobre dichos datos, el observatorio regional ha realizado revisión documental a fin de aclarar y/o complementar los relevamientos hechos por cada equipo de trabajo de los respectivos países. Junto con identificar los mecanismos, se ha hecho el esfuerzo por clasificarlos y caracterizarlos local y comparativamente, a fin de poder observar un panorama regional y posteriormente llevar a cabo análisis y recomendaciones generales.

Por otro lado, es importante reiterar que los mecanismos identificados suelen ser transversales a diversos tipos de conflictos, pero que cada uno de los informes profundizará en la caracterización y análisis sólo respecto de los mecanismos que son regulados exclusivamente para la materia de la respectiva esfera—en este caso consumo—, o que por sus características, son especialmente importantes y aplicados en ésta. Recordamos entonces que podrán encontrar mecanismos que se pueden reiterar en reportes ya elaborados o en los próximos a elaborar.

En relación a las categorías de mecanismos que podrán encontrar, es importante precisar que estas han sido una elaboración propia cuya única finalidad es ordenar los hallazgos. Estas clasificaciones no aspiran a tener un carácter rígido ni definitivo, ni en lo teórico ni en lo práctico. Por el contrario, creemos que esta clasificación podría variar.

Por último, volvemos a recordar que el análisis de los mecanismos se ha llevado a cabo en el marco de una clasificación previa y abstracta, que es la que mostramos a continuación en la tabla 17. Al momento de categorizar cada mecanismo identificado, se han tenido en cuenta las características y particularidades concretas de ellos, así como el país de que se trata. En consecuencia, a pesar de existir similitudes en el nombre o en las características de algunos mecanismos, la clasificación final dependerá de la categoría que a juicio del observatorio predomina por sobre otras. Por ello, en la práctica se podrán encontrar mecanismos que, por sus particularidades o complejidades, serán clasificados en más de una categoría.

Hechas estas precisiones, a continuación presentamos la clasificación general de los mecanismos y explicamos los criterios que han sido utilizados.

TABLA 17.

Esquema de Clasificación de Los Mecanismos de Gestión de Conflictos

MECANISMOS DE RESOLUCIÓN	1 Mecanismos estatales	1.1 Judiciales	Procesos declarativos individuales (ordinarios, sumarios o extraordinarios, especiales)	En este grupo hemos colocado los procesos tradicionales en los cuales son jueces o juezas del poder judicial las que resuelven el conflicto sometido a su decisión y determinan el derecho de las partes. En consecuencia, serán procesos de carácter adjudicativo y que forman parte del Poder Judicial.
			Procesos declarativos colectivos	
			Acciones o procesos constitucionales	
		1.2 Administrativos	Procesos llevados a cabo ante diversas agencias del Poder Ejecutivo o del Estado	Procedimientos administrativos ante superintendencias, ministerios, departamentos regionales, secretarías, y cualquier otro similar que tenga por objetivo la gestión de conflictos en la materia.
			Mecanismos ad-hoc creados por el Poder Ejecutivo y que se tramitan ante diversas agencias del Ejecutivo o del Estado.	Responden a una conflictividad social concreta y específica del contexto (una guerra interna o externa, un desastre natural). Suelen ser temporales.
		1.3 Alternativos	Negociación/Mediación/conciliación/facilitación ante el Poder Judicial	Si bien en términos generales desde OCCA entendemos como alternativos aquellos mecanismos distintos al proceso tradicional, sea este judicial o administrativo, y que tienen como finalidad ampliar el acceso a la justicia, en esta oportunidad hemos incluido en este grupo específico sólo aquellos mecanismos en los cuales son las propias partes las que llegan a un acuerdo, sea con apoyo directo o indirecto de un tercero. Serán mecanismos auto-compositivos que se desarrollen en un contexto judicial o administrativo.
			Negociación/Mediación/conciliación/facilitación ante una entidad del Poder Ejecutivo	
		1.4 Mixtos	Mecanismos administrativo-judiciales	Mecanismos que no pueden clasificarse exclusivamente como judiciales, alternativos o administrativos, pues comparten características. Será frecuente encontrar mecanismos con una etapa de carácter administrativo y con otra de carácter judicial. O bien, mecanismos judiciales que a su vez integran fuertemente a los mecanismos alternativos.
			Justicia de Paz/Tribunales Vecinales-Comunitarios/Casas de Justicia	
		2 Mecanismos no estatales	2 Mecanismos no estatales	2.1 Mecanismos no estatales del mercado
2.2 Mecanismos no estatales comunitarios	Facilitadores judiciales y comunitarios, justicia de paz lega, justicia indígena, casas de justicia, entre otros.			Fuera de la esfera estatal también identificamos los mecanismos comunitarios, en los cuales es la propia comunidad, o un representante legítimo de ella, la que gestiona el conflicto.
MECANISMOS DE PREVENCIÓN	3 Mecanismos de prevención			A diferencia de las categorías antes mencionadas, pueden existir mecanismos que no tienen por objetivo central resolver el conflicto, sino que prevenirlo. Si bien esta no es una categoría común, la incluimos porque existe una reciente tendencia a considerar que la gestión de la conflictividad también incluye todos aquellos mecanismos de prevención de esta.

Fuente: Elaboración propia (2018)

En el apartado siguiente, daremos a conocer las principales características de los mecanismos más relevantes en materia de consumo. El lector o la lectora deben tener presente que, por las características de esta esfera, y a diferencia de lo que se realizó en el primer informe sobre Vivienda y Tierras, existen varias categorías en las cuales no se desarrollará ningún mecanismo. Esto se debe, básicamente, a que no fueron reportados o identificados, o que al existir otros más específicos, estos terminan no siendo utilizados.

Por ejemplo, para la categoría de mecanismos ad-hoc creados por el poder ejecutivo, en esta categoría no se identifica ninguno propiamente tal. Es decir, no hemos encontrado ningún mecanismo que haya sido especialmente creado para gestionar una conflictividad en materia de consumo y que haya surgido a propósito de un contexto local específico y concreto, como por ejemplo una guerra, un conflicto político, o un desastre natural. Esto no quiere decir que, a propósito de un desastre natural como el terremoto vivido por México en septiembre del año 2017, o en Chile en febrero del 2010, no se hayan activado los mecanismos en materia de consumo. Lo que advertimos es que dichos acontecimientos no generaron nuevas vías procesales para gestionar esa emergente conflictividad, como sí ocurrió en Colombia con los procesos de restitución de tierras, o con lo ocurrido en Nicaragua con la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones, ambos reportados en el primer informe.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que mecanismos como la justicia indígena no abordan este tipo de conflictividad, pues el consumo como tal no es propio de nuestros pueblos originarios. Tampoco son conflictos característicos entre personas integrantes de una misma comunidad o localidad. Los conflictos de consumo no se dan entre dos personas en igualdad o similitud de condiciones, como si celebraran un contrato de arriendo, compraventa o comodato, y luego tuvieran problemas en su cumplimiento. O que experimentaran una relación conflictual por la convivencia cotidiana entre ellas. Por ello, tampoco hay presencia de la justicia de paz, la justicia local o vecinal, o de los y las facilitadoras judiciales.

Además veremos que, como probable consecuencia de que las normas reguladoras del consumo sean en gran parte de orden público y, en consecuencia, indisponibles para las partes, los mecanismos tendrán un marcado dominio estatal. El monopolio de los mecanismos en el sector estatal y, en categorías específicas dentro de este, será una tendencia regional y con varias características similares. Los mecanismos identificados tienden a la no dispersión y, de hecho, muchas veces se concentran en una sola institución. Profundizaremos sobre todo esto en las respectivas conclusiones.

Por último, advertimos que el desarrollo del siguiente apartado no pretende ser exhaustivo sino más bien ilustrativo. Se mencionarán los mecanismos más comunes entre los diversos países, y se profundizará en algunos que destacan por su excepcionalidad, complejidad, innovación, o por la calidad de la información que se encontró.

Luego de este apartado las y los lectores podrán encontrar una tabla comparada que resume por país y por cada categoría, todos los mecanismos que entre observatorios locales y observatorio regional se pudieron identificar.

Mecanismos de gestión de la conflictividad en materia de consumo

Matriz de referencia previa

Como se señaló en el capítulo **2.1 Normatividad e institucionalidad**, en materia de consumo no contamos con una legislación internacional orgánica e integral que nos permita evaluar los mecanismos que la normativa interna de cada país ha establecido. No obstante ello, una matriz de análisis que nos ha servido como marco de referencia son las *Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor*, las cuales nos servirán como parámetro común al momento de identificar y analizar los distintos mecanismos reportados en cada país..

Uno de los principios generales en materia de consumo establece que los Estados deben formular políticas enérgicas de protección al consumidor, las que teniendo en cuenta las particularidades locales, deben atender especialmente, entre otras necesidades legítimas, a la disponibilidad de medios efectivos de solución de controversias y de compensación. Por su parte, los principios para unas buenas prácticas comerciales se refieren esta vez a las obligaciones de las empresas, las que deben “poner a disposición de los consumidores mecanismos de reclamación que les permitan resolver controversias de manera rápida, justa, transparente, poco costosa, accesible y efectiva, sin cargas ni costos innecesarios”. Además se expresa que éstas, junto con adoptar otras normas relativas a la resolución de los conflictos (como procedimientos internos de reclamación y códigos sobre satisfacción de los clientes), deben considerar la posibilidad de adoptar “servicios alternativos de solución de controversias”.

De estas declaraciones se concluye que existen principios que deben guiar la actuación de estados y empresas, siendo un elemento común y expreso, poner a disposición de las personas mecanismos que sean realmente efectivos. En consecuencia, un elemento que será imperativo tener en cuenta al momento de analizar o evaluar los mecanismos disponibles, será la efectividad que en la práctica estos tengan. Vemos además que las empresas deben actuar en base a un principio mucho más detallado y que demanda de ellas un comportamiento mucho más preciso aunque sea en términos generales.

Avanzando en precisión, y especificando a propósito de las políticas nacionales para la protección de los consumidores, las directrices indican que los Estados deben establecer políticas que fomenten, entre otras cosas, la información clara y oportuna de las y los consumidores, la educación de las personas consumidoras y de las empresas, y los “mecanismos justos, asequibles y rápidos de solución de controversias y de compensación”. Esto se profundiza en los acápites F y G, que se refieren a la solución de controversias y compensación, y a los programas de educación e información respectivamente.

En cuanto a la solución de controversias y compensación, las directrices vuelven a repetir algunas características ya mencionadas sobre los mecanismos, pero precisan muchas de estas y agregan ciertas obligaciones.

Estructurando para la facilidad de nuestro análisis lo expresado por las directrices, podemos concluir y resumir las obligaciones de los Estados de la siguiente manera:

1. Los estados deben procurar el establecimiento de mecanismos de solución tanto individuales como colectivos.

2. Los estados deben alentar el establecimiento de mecanismos administrativos, judiciales y alternativos.

3. Estos mecanismos deben ser:

- a.** Efectivos
- b.** Justos
- c.** Transparentes
- d.** Imparciales

4. Los Estados deben establecer o mantener medidas legales o administrativas, que tengan por finalidad una compensación, mediante procedimientos oficiales o extraoficiales, los que deben ser:

- a.** Rápidos
- b.** Justos
- c.** Transparentes
- d.** Poco costosos
- e.** Accesibles

Se agrega además que estos procedimientos deben “tener especialmente en cuenta las necesidades de los consumidores en situación vulnerable y desventaja”.

5. En relación a los procesos colectivos, las directrices reiteran de forma explícita que los Estados deben velar porque los procedimientos de solución colectivos tengan las mismas características antes mencionadas. Es decir, que sean rápidos, justos, transparentes, poco costosos y accesibles. Se agrega eso sí, que lo anterior, debe aplicar tanto a consumidores como para empresas, incluidos los relativos a casos de sobreendeudamiento y quiebra.

A propósito de estos mecanismos y procedimientos las directrices establecen la obligación de los Estados de facilitar información sobre ellos a las personas consumidoras.

A continuación destacamos una obligación expresa que dicen relación con la fase de prevención del conflicto, la cual valoramos positivamente por proponer un abordaje integral y comprensivo de lo que es el ciclo de la conflictividad.

6. “Los Estados Miembros deben cooperar con las empresas y los grupos de consumidores a fin de que los consumidores y las empresas conozcan cómo evitar las controversias, cuáles son los mecanismos de solución de controversias y de compensación de que disponen los consumidores y dónde pueden presentar reclamaciones los consumidores”.

En definitiva, observamos que las Directrices para la protección del consumidor establecen la obligación de los Estados de regular mecanismos efectivos, tanto de carácter preventivo como de resolución, los que deben ser pensados para conflictos individuales y colectivos, y deben caracterizarse por su rapidez, accesibilidad en sentido amplio y transparencia.

Por último, reiteramos el rol que las empresas deben tener en la protección de consumidores y consumidoras, sobre las cuales los Estados también tiene una obligación expresa, cual es alentar que éstas solucionen las controversias con consumidores de “forma rápida, justa, transparente, poco costosa, accesible y exenta de formalidades, y a crear mecanismos voluntarios, como servicios de asesoramiento y procedimientos extraoficiales para presentar reclamaciones, que puedan servir de ayuda a los consumidores”.

B1. Mecanismos de resolución estatales

Como adelantamos al comienzo de este capítulo, los mecanismos para la gestión y resolución de los conflictos en materia de consumo se concentran en el área estatal. La particularidad que tiene esta esfera es que, si bien muchos mecanismos son de carácter judicial propiamente tal, existe una tendencia a regular procedimientos de carácter especial o a concentrarlos en el área administrativa. En términos generales nos encontraremos con leyes especiales que, conjuntamente con establecer procesos concretos, crean organismos destinados a abordar este tipo de conflictividad. En concordancia con lo mencionado anteriormente, veremos que dichos organismos suelen ser de carácter administrativo.

Otra característica que podrán observar, es que existe gran oferta de mecanismos autocompositivos, los que además tenderán a ser de carácter administrativo por encontrarse a cargo de estos organismos públicos creados especialmente para regular las materias de consumo y proteger los derechos de las personas consumidoras.

1.1 Mecanismos judiciales

i. Distintos tipos de procesos declarativos individuales: ordinarios, sumarios, especiales

En **Colombia** regula esta materia el **Estatuto del Consumidor** (Ley 1480 de 2011), y su artículo 56 regula expresamente 3 acciones jurisdiccionales de protección al consumidor: 1) las “**Acciones Populares y de Grupo**”, que serán desarrolladas en los mecanismos de carácter colectivo; 2) la denominada “**Acción de protección del Consumidor**”, que por sus características será estudiada en mecanismos administrativos; y 3) las “**Acciones de Responsabilidad por Daños por Productos Defectuosos**”, definidas en dicha ley, que serán tramitadas ante la jurisdicción ordinaria.

Así, vemos que Colombia ha tomado la decisión de que sea la justicia ordinaria la que conozca los conflictos de consumo que tengan relación con la responsabilidad civil. Esta acción, de conformidad con el artículo 24 numeral 9 del Código General del Proceso, será conocida en primera instancia por Jueces y Juezas civiles del circuito. El tipo de proceso concreto por el cual se tramitará esta acción dependerá de la cuantía de la acción. Si es de menor o mayor cuantía, corresponderá que sea tramitado por el Proceso Verbal, y si es de mínima cuantía, por el Proceso Verbal Sumario. Lo

anterior se concluye en base a lo dispuesto en el artículo 58 del referido Estatuto del Consumidor, el que indica expresamente que en general todos los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales en todos los sectores de la economía, serán tramitados por el proceso verbal sumario, con observancia de ciertas reglas especiales. No obstante ello, exceptúa de dicha regla expresamente a las acciones de responsabilidad por producto defectuoso y a las acciones de grupo, últimas a las que indica que tramitarán por sus propias reglas. En consecuencia, las acciones de protección al consumidor de responsabilidad por productos defectuosos se tramitarán conforme a las normas generales que se indicaron previamente. Es decir, conforme a las normas del Código General del Proceso.

En *Brasil* ocurre una situación similar a la de Colombia. Si el monto del daño no sobrepasa los 40 salarios mínimos, el consumidor o consumidora tendría que recurrir a un *Juzgado Especial de Pequeñas Causas*, y en caso contrario, a la *Justicia común*.

En *Argentina*, al igual que en la mayoría de países, en caso que no exista norma o fuero especial, los procesos tramitarían en el fuero civil y comercial de la jurisdicción común. La Ley **24.240 de Defensa del Consumidor**, establece que, “el consumidor y usuario podrán iniciar acciones judiciales cuando sus intereses resulten afectados o amenazados”. Se precisa que “la acción corresponderá al consumidor o usuario por su propio derecho, a las asociaciones de consumidores o usuarios autorizadas en los términos del artículo 56 de esta ley, a la autoridad de aplicación nacional o local, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Público Fiscal”.

En cuanto a las normas del proceso, el artículo 53 de la referida ley indica que “en las causas iniciadas por ejercicio de los derechos establecidos en esta ley regirán las normas del **proceso de conocimiento más abreviado** que rijan en la **jurisdicción del tribunal ordinario competente**, a menos que a pedido de parte el Juez por resolución fundada y basado en la complejidad de la pretensión, considere necesario un trámite de conocimiento más adecuado.

Destaca positivamente que en principio todas las actuaciones judiciales que se inicien de conformidad con la citada ley, gozarán del beneficio de justicia gratuita. No obstante ello, y a riesgo de burocratizar y formalizar el procedimiento, “la parte demandada podrá acreditar la solvencia del consumidor mediante incidente, en cuyo caso cesará el beneficio”. Esto último no parecería cumplir con las directrices de Naciones Unidas en orden a lo justo que debe ser el procedimiento, puesto que una persona, una vez que se acredite su solvencia, se vería obligada a desembolsar dinero para defender un derecho que, en teoría, ha sido infringido por alguna empresa o incluso el mismo Estado.

Además de este proceso ordinario común y de carácter abreviado, en Argentina nos permitimos destacar una iniciativa que ha sido aprobada y promulgada por la Ley **26.9993** del año 2014 de “**Sistema de resolución de conflictos en las relaciones de consumo**”, pero que lamentablemente aún no se encuentra en funcionamiento. Su entrada en vigencia ha sido suspendida “por una medida cautelar dictada en el marco

de un conflicto judicial que encuentra causa en una disputa de competencias entre el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires” (Verbic, 2017, pie de página N° 249, p. 243).

En el Título III de dicha ley, artículos 41 y siguientes, se crea la denominada “**Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo**”, la que estaría conformada por ocho Juzgados de Primera Instancia con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se denominarían “Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo”, y una “Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo”, integrada por seis miembros y con el mismo asiento. En cuanto a la competencia de esta justicia, el artículo 42 indica que conocería las causas referidas a las relaciones de consumo regidas por la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor.

Dentro de esta nueva justicia nacional, también se consideró la creación de tres Fiscalías y tres Defensorías Públicas Oficiales que actuarían ante los Juzgados Nacionales, y una Fiscalía y una Defensoría Pública Oficial que actuarían ante la Cámara Nacional de Apelaciones mencionada.

Si bien se considera positivo avanzar hacia un fuero especializado en la materia, pues pensamos que permitiría un mayor margen para cumplir con directrices internacionales y adaptar estructuras procesales a las características propias de este tipo de conflictividad, la forma en que ha sido pensada esta Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo parece haber nacido con un importante defecto: **no se aprecia la pretensión de abordar conflictos de carácter colectivo**.

En el Título I de esta ley, que se refiere a la creación y funcionamiento del **Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo** (COPREC), se dice explícitamente que “el COPREC intervendrá en los reclamos de **derechos individuales** de consumidores o usuarios, que versen sobre conflictos en las relaciones de consumo, cuyo monto no exceda de un valor equivalente al de cincuenta y cinco (55) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles” (art. 2). Ni aquí, ni en los artículos sucesivos, el Título I se refiere a la intervención del COPREC para la protección de intereses colectivos, difusos o individuales homogéneos.

Por su parte, tanto el Título II referido a la Auditoría en materia de consumo, como el III que se refiere específicamente a la creación de este fuero especial en materia de consumo, omiten referencia expresa a la tutela de algún derecho colectivo. Es más, el ya citado artículo 42, referido a la competencia de este nuevo fuero, establece un límite de cuantía para aquellas causas en las cuales el monto de la demanda, al tiempo de incoar la acción, no supere el valor equivalente a cincuenta y cinco (55) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles”.

En esta misma línea se manifiesta Verbic, quien indica que teniendo presente el aludido límite de la competencia y la falta de normas específicas en materia de tutela colectiva, junto a características del proceso como el trámite de conocimiento abreviado, las limitaciones defensivas, probatorias y recursivas, entre otras cosas, lo lleva a concluir que la Justicia Nacional de las Relaciones de Consumo no fue pensada para enfrentar procesos colectivos (Verbic, 2017, p. 243). Cuestión que,

como adelantamos, consideramos un falla importante para lo que sería una justicia especializada en la materia, puesto que, muchas veces, la conflictividad de consumo tiene opciones de gestionarse adecuadamente y con costos razonables, sólo a través de esta tutela diferenciada. No contemplar la gestión del conflicto colectivo contradice expresamente lo estipulado en las directrices de la ONU.

Además de esto, en la Provincia de Buenos Aires se crean “**Secretarías Especializadas**” en el fuero Civil y Comercial, y en la Justicia de Paz existentes, con la consecuente modificación legislativa del Código Procesal Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires y de la Ley Orgánica del Poder Judicial (5.827), ampliando la competencia material de dichos órganos y agregando un Título más al libro “Procesos Especiales” del referido Código. Se establecen en 20 departamentos judiciales y en 108 juzgados de paz.

En **Chile**, hemos clasificado dentro de esta categoría la “**Acción de interés individual**” que regula la Ley 19.496 del Consumidor. Si bien en estricto rigor el proceso de conocimiento de esta acción podría caracterizarse de mixto, por ser conocido por juzgados especiales que dependen administrativamente del Poder Ejecutivo y técnicamente del Poder Judicial, en la práctica dichos tribunales son reconocidos por la ciudadanía como integrantes del Poder Judicial, y sus procedimientos se entienden judiciales. Nos referimos a los **Juzgados de Policía Local**. Estos se encuentran regulados en la Ley N° 18.287, están directamente sujetos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la respectiva Corte de Apelaciones, pero por su dependencia administrativa, algunas personas no los consideran como un tribunal que forme parte del Poder Judicial.

La “Acción de interés individual” es aquella que se promueve exclusivamente en defensa de los derechos del consumidor y consumidora afectada (Art. 50 inc. 4°). Los jueces o juezas de policía local conocerán de todas las acciones que emanan de la Ley del Consumidor, siendo competente aquel que corresponda a la comuna en que se hubiera celebrado el contrato respectivo, se hubiere cometido la infracción o dado inicio a su ejecución, a elección del actor (Art. 50). Al igual como destacaremos en otros mecanismos más adelante, se considera un avance esta norma de competencia que flexibiliza las normas generales. Si bien el actor o la actora tiene sólo 3 alternativas sobre las cuales elegir (pudiendo flexibilizarse incluso más), ello constituye una desformalización importante del proceso y una barrera menos que pueda dificultar o desincentivar la interposición de una acción como esta.

En materia de consumo es particularmente relevante cuestionarnos la verdadera efectividad que tienen los mecanismos individuales para dar respuesta a las respectivas necesidades de justicia. ¿Cuántas personas realmente pueden resolver sus conflictos de consumo a través de este tipo de mecanismos? En términos generales, mayor flexibilidad y agilidad de los procesos individuales, ¿garantiza que los conflictos de consumo puedan ser resueltos por esta vía para todas las personas?

Existen muchos conflictos que son de muy baja cuantía, y en los cuales los costos humanos y financieros de un litigio sobrepasan el costo total de lo que se estaría demandando. Son lo que Lindblom y Nordh, en referencia realizada por Verbic (2017), denominan como pretensiones individualmente no recuperables, las que

se caracterizan así porque “los costos exceden el beneficio económico que pudiera obtenerse del éxito de un litigio de este tipo” (2017, p. 267). Sin embargo, dichos conflictos son vivenciados por un gran número de personas y en conjunto pueden tener un alto impacto en las empresas.

Por otro lado, recordamos lo dicho por Ramsay (2003) en la introducción de este informe al estudiar los reclamos de consumo en Inglaterra: los problemas experimentados por las personas que pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos se encuentran sub-representados en el sistema, mientras que los de la población en mejor situación económica tienden a sobredimensionarse. Esto quiere decir que las personas de menores ingresos no están pudiendo satisfacer sus necesidades jurídicas en materia de consumo, lo que impacta negativamente en materia de justicia distributiva.

En definitiva, nos parece crucial reflexionar sobre la efectividad y el impacto que los mecanismos individuales tienen en cada una de las personas de la sociedad en clave del acceso a ellos, sobre todo teniendo en cuenta la naturaleza del conflicto: un conflicto que no es aislado, pues existe un número elevado de individuos que son afectados por éste y que tienen una posición muy similar frente al actor o a la actora que ha ocasionado el daño que deriva del conflicto. Esto es, en definitiva, un conflicto de carácter colectivo.

i.i. Procesos de carácter colectivo

Terminamos el apartado anterior precisando que gran parte de los conflictos en materia de consumo son de naturaleza colectiva. Desde ahí, la principal y realmente eficiente manera de gestionar este tipo de conflictividad, serán los procesos de carácter colectivo.

La efectividad y eficiencia de los procesos colectivos es posible apreciarla comparativamente respecto a las limitaciones que mencionamos antes respecto a los procesos de carácter individual. Mientras un consumidor o consumidora, aisladamente, no contará con los incentivos necesarios para promover una acción judicial tramitada mediante un procedimiento individual, “los procesos colectivos se presentan como un medio para resolver el problema de las pretensiones individualmente no recuperables” (Verbic, 2017, p. 267). En consecuencia, en términos de acceso a la justicia los procesos colectivos tienen el mérito de permitir que un elevado número de casos que individualmente no entrarían al sistema, puedan hacerlo. En este sentido es muy clara la cita a Issacharof en cuanto a lo que

ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos:
“El objetivo que se encuentra en el corazón de los mecanismos de acciones de clase es sobrellevar el problema de la falta de incentivos para promover una acción individual cuando las pretensiones son de escasa cuantía. Una acción de clase soluciona este problema al agregar las relativamente insignificantes potenciales pretensiones y convertirlas en algo que amerite el trabajo de alguien (usualmente, un abogado)” (Issacharof, 2013 en Verbic 2017, 268).

Por otro lado, y entre otras finalidades o ventajas, los procesos colectivos se presentan como el mecanismo judicial idóneo para temas de consumo, porque a través de ellos es posible modificar las conductas de las empresas o proveedores y con ello generar cambios estructurales en la sociedad (Verbic, 2017). Es lo que se conoce como efecto disuasorio. Básicamente, en la medida en que los grupos afectados puedan efectivamente demandar en sede judicial, las empresas reciban la sanción respectiva, y se vean en la obligación de indemnizar a las personas afectadas, éstas tenderán a abstenerse de realizar las conductas antijurídicas que dieron origen al conflicto.

Así las cosas, veremos que los procesos colectivos amplían el acceso a la justicia a personas que sin ellos no podían ingresar al sistema, y al mismo tiempo “se presentan ante la sociedad como una nueva alternativa de control y exigencia de rendición de cuentas del poder público y privado” (Verbic, 2017, 272).

A continuación revisaremos la presencia y principales características de estos mecanismos en los países estudiados, y al cerrar esbozaremos muy brevemente cuáles son los elementos que nos permiten considerar que estaremos en presencia de un proceso de carácter colectivo y a su vez garante de su respectivo debido proceso.

Si bien en **Chile** no existe regulación genérica e integral sobre los procesos colectivos, la Ley del Consumidor destaca por la regulación de las **“Acciones de interés colectivo”** y las **“Acciones de interés difuso”**. Las primeras se promueven en defensa de derechos comunes a un conjunto *determinado o determinable* de consumidores y consumidoras, ligados con un proveedor por un vínculo contractual. (Art. 50 inc. 5° y art. 51 Ley 19.496.) Las de interés difuso proceden en defensa de un conjunto indeterminado de consumidores y consumidoras afectados en sus derechos (Art. 50 inc. 6° y art. 51 Ley 19.496.).

Un aspecto a observar de esta regulación es que no se encuentra regulada de forma expresa la categoría de derechos individuales homogéneos. No obstante ello, Verbic indica que “existe doctrina que, rechazando cualquier tesis normativista, entiende que su falta de reconocimiento legislativo no es una condición sine qua non para su existencia y defensa judicial”, y que en consecuencia, “la amplísima definición legal de interés colectivo es el principal argumento a favor de la existencia de esta categoría” (Verbic, 2017, p. 250). Además, esta ley “prevé un sistema de **legitimación activa restringida** si se lo compara con los sistemas de otros países” (p.250). Lo anterior, porque no admite que una persona afectada pueda instar este tipo de acciones por sí sola. Tampoco el Ministerio Público.

De hecho, podremos ver que en los artículos 51 y siguientes de esta ley se regulan los detalles del **“Procedimiento Especial para Protección del Interés Colectivo o Difuso de los Consumidores”**, y en cuanto a la legitimidad, se lee que dichas acciones podrán ser presentadas por:

- a. El Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC);
- b. Una Asociación de Consumidores constituida, a lo menos, con seis meses de anterioridad a la presentación de la acción, y que cuente con la debida autorización de su asamblea para hacerlo, o
- c. Un grupo de consumidores afectados en un mismo interés, en número no inferior a 50 personas, debidamente individualizados.

Iniciado el juicio señalado, cualquier legitimado activo o consumidor que se considere afectado podrá hacerse parte en el juicio. Cuando se trate del Servicio Nacional del Consumidor o de una Asociación de Consumidores, la parte demandante no requerirá acreditar la representación de consumidores determinados del colectivo en cuyo interés actúa.

TABLA 18.
Número de demandas colectivas SERNAC

2014	2015	2016	TOTAL
15 demandas colectivas	15 demandas colectivas	23 demandas colectivas	53 demandas colectivas

Fuente: SERNAC

En **México**, hasta el año 2011, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) era la única que, según el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC), vigente en esa época, tenía legitimación activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo. Las sentencias a que daban lugar dichas acciones podían declarar que una o varias personas habían realizado una conducta que había ocasionado daños o perjuicios a consumidores y, en consecuencia, la procedencia de la respectiva reparación a quienes acreditaran su calidad de perjudicados. Desde entonces que destacaba la normativa mexicana por dar cumplimiento a las directrices de la ONU en orden a considerar mecanismos que no sólo se preocuparan de los conflictos individuales, sino que también de los de carácter colectivo. Además se valoraba el hecho de que explícitamente los y las consumidoras tendrían derecho a una reparación, cuestión que exige la ONU al indicar que una de las obligaciones de los Estados es establecer medidas que tengan por finalidad la compensación de los y las consumidoras, sea a través de procedimientos oficiales o extraoficiales.

En la actualidad, este mecanismo ha evolucionado y cuenta con regulaciones específicas en el Libro V del Código Federal de Procedimientos Civiles, denominado "De las Acciones Colectivas". El año 2011 se llevó a cabo una reforma que, junto con ampliar la legitimación de las acciones permitiendo ahora que diversos grupos de la ciudadanía, asociaciones y otros entes legitimados puedan promover demandas

de carácter colectivo (Art. 585 CFPC), reguló detalles de los aspectos generales de estas acciones, así como aspectos sobre su legitimación y particularidades de su procedimiento (como la certificación, forma de notificación y de adhesión). En lo sucesivo se regulan también el efecto de las sentencias dictadas en este contexto, así como medidas precautorias, medios de apremio, relación entre acciones individuales y colectivas, y cosa juzgada entre otras cosas, lo que torna a este Libro V en una regulación íntegra y clara de lo que conocemos como procesos colectivos. La posibilidad de reparar los daños sufridos se mantiene, con las precisiones correspondientes al tipo de acción colectiva que fue promovida.

Como adelantábamos en un inicio de este capítulo, el Estatuto del Consumidor de **Colombia**, en su artículo 56, indica que una de las acciones jurisdiccionales de protección del consumidor y de la consumidora, serán las **“Acciones Populares y de Grupo”** reguladas en la Ley 472 de 1998. En lo relativo a ellas, el párrafo de dicho artículo indica que tanto la competencia, como el proceso y demás aspectos procesales de estas acciones, serán las previstas por la referida ley. El detalle sobre las características de estas acciones puede encontrarse en el Informe de Vivienda y Tierras.

En **Argentina** también encontramos mecanismos para el tratamiento de conflictos en clave colectiva. El artículo 54 de la ya mencionada Ley de Defensa del Consumidor, regula las denominadas **“Acciones de incidencia colectiva”**. Para arribar a un acuerdo conciliatorio o transacción, deberá correrse vista previa al Ministerio Público Fiscal, salvo que éste sea el propio actor de la acción de incidencia colectiva, con el objeto de que se expida respecto de la adecuada consideración de los intereses de los consumidores o usuarios afectados. La homologación requerirá de auto fundado. El acuerdo deberá dejar a salvo la posibilidad de que los consumidores o usuarios individuales que así lo deseen puedan apartarse de la solución general adoptada para el caso.

La sentencia que haga lugar a la pretensión hará cosa juzgada para el demandado y para todos los consumidores o usuarios que se encuentren en similares condiciones, excepto de aquellos que manifiesten su voluntad en contrario previo a la sentencia en los términos y condiciones que el magistrado disponga. Si la cuestión tuviese contenido patrimonial establecerá las pautas para la reparación económica o el procedimiento para su determinación sobre la base del principio de reparación integral. Si se trata de la restitución de sumas de dinero se hará por los mismos medios que fueron percibidas; de no ser ello posible, mediante sistemas que permitan que los afectados puedan acceder a la reparación y, si no pudieran ser individualizados, el juez fijará la manera en que el resarcimiento sea instrumentado, en la forma que más beneficie al grupo afectado. Si se trata de daños diferenciados para cada consumidor o usuario, de ser factible se establecerán grupos o clases de cada uno de ellos y, por vía incidental, podrán éstos estimar y demandar la indemnización particular que les corresponda.

En **Brasil** procederá un proceso colectivo cuyas características son muy similares a las que fueron descritas en el primer informe de OCCA, sobre Vivienda y Tierras. En este se regulan la **Acción Popular**, la **Acción civil pública**, y la que es propia

del consumo, la **Acción civil colectiva** que se encuentra regulada en el Código de Defensa del Consumidor. Sobre ésta se regulan aspectos de competencia general y para la liquidación y ejecución de sentencias colectivas, la prohibición de adelantar honorarios periciales y demás costos y costas, el efecto de la cosa juzgada, notificaciones, entre otros (Verbic, 2017).

En *Paraguay* el artículo 430 de la Ley de Defensa del Consumidor y el Usuario contempla la posibilidad de defender derechos en juicio a título colectivo. Entiende que dicha defensa colectiva ocurrirá cuando se encuentren involucrados intereses o derechos difusos o colectivos.

En *El Salvador*, también se encuentran regulados los Intereses colectivos y difusos. El artículo 53 de la Ley de Protección al Consumidor expresa que “se entenderá como intereses colectivos, aquéllos que son comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores, vinculados con un proveedor por una relación contractual; y por intereses difusos aquéllos en los que se busca la defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados en sus intereses”.

En relación a estos dos últimos países, es importante destacar que la definición de los intereses difusos o colectivos, o la mera regulación de su oportunidad, no garantizan un verdadero proceso colectivo. El derecho constitucional-convencional al debido proceso colectivo exige garantizar que todo conflicto colectivo en el cual se disputen derechos de esa naturaleza, deba ser tramitado observando las garantías propias del procesamiento colectivo. Es decir, un conjunto de reaseguros especiales tendientes a efectivizar la defensa, discusión y resolución adecuada, útil y eficaz del conflicto colectivo en clave colectiva. Entre otros, asumir que el acceso a la justicia es colectivo, al igual que la legitimación o la noción de caso que habilita la competencia judicial; instrumentar mecanismos adecuados de notificación y publicidad; garantizar la posibilidad de excluirse; reglamentar la representatividad adecuada; o, definir el alcance de la cosa juzgada colectiva. En caso contrario, los vacíos legales pueden concluir en prácticas que atenten contra el debido proceso colectivo. En este sentido, el primer deber de un Estado es reglamentarlo, pues éste difiere diametralmente del debido proceso individual destinado a regular conflictos individuales. Cuando lo omite o hace defectuosamente, se pone en juego la validez, eficacia y razón de ser del sistema de justicia en general y del proceso en particular, con la consiguiente vulneración de las garantías procesales (debido proceso colectivo), los derechos materiales y los intereses (in)mediatos en disputa de todos los actores y actoras sociales involucrados.

Es muy probable que la ausencia de los elementos mencionados, impidan que estos procesos colectivos cumplan con algunos de los estándares de las directrices de la ONU, como sería la efectividad y accesibilidad, y sobre todo, el de ser procesos justos, lo que hemos entendido como fuertemente vinculado al debido proceso, y en este caso, al debido proceso colectivo.

1.2 Mecanismos administrativos

a) Procesos llevados ante diversas agencias del Poder Ejecutivo o del Estado

En general podremos ver que en materia de consumo los mecanismos administrativos tienen una fuerte presencia y que en casi todos los países estudiados existe algún tipo de agencia u organismo dependiente del Poder Ejecutivo que tiene atribuciones para la gestión de la conflictividad. Veremos que estas atribuciones pueden ser derechamente de tipo jurisdiccional (en sentido estricto), o bien, de resolución de casos a través de la implementación de diversos mecanismos alternativos al proceso judicial, como el arbitraje, o autocompositivos como la mediación.

Si bien en **México**, al igual que en otros países, existe la posibilidad de ir directamente a un juicio ordinario de carácter civil o mercantil, una de las instancias predominantes es, definitivamente, de carácter administrativo. Nos referimos a la **Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)**, cuyas atribuciones y funciones fueron descritas en el capítulo **2.1 Normatividad e institucionalidad**.

PROFECO dispone de diversos mecanismos para abordar los conflictos en materia de consumo, cuyas disposiciones comunes se encuentran en los artículos 99 y siguientes de la LFPC. Este indica que las personas consumidoras podrán presentar sus quejas o reclamaciones **“en forma escrita, oral, telefónica, electrónica o por cualquier otro medio idóneo”**, cumpliendo ciertos requisitos que establece la ley. Desde ya destacamos la posibilidad de presentar una queja o reclamo en cualquier formato y sin la exigencia de asistencia letrada, pues es un indicador de cumplimiento de algunas de las características que según la ONU deben tener estos procedimientos: **la accesibilidad y sus bajos costos**.

Sin duda alguna, y a diferencia de los formalismos y exigencias que suelen presentarse en la justicia civil tradicional, esta atenuación y flexibilización de requisitos iniciales facilita e incentiva que las personas busquen la solución de sus conflictos y, con ello, la vigencia de sus derechos. En este mismo sentido destaca lo dispuesto en el artículo 100 de la referida ley, la que consagra una regla de competencia bastante laxa: “Las reclamaciones podrán desahogarse a elección del reclamante, en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación, en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación; en el del domicilio del reclamante en el del proveedor, o en cualquier otro que se justifique, tal como el del lugar donde el consumidor desarrolla su actividad habitual o en el de su residencia”. Nuevamente, los requisitos tradicionales son atenuados y con ello se incentiva el acceso.

Los mecanismos regulados en la LFPC son: 1) el **procedimiento conciliatorio**, 2) el **procedimiento arbitral**, y 3) los **procedimientos por infracciones a la ley**. En este apartado nos referiremos brevemente a estos dos últimos, porque el procedimiento conciliatorio lo calificamos como mecanismo alternativo por ser autocompositivo.

El **procedimiento arbitral** se encuentra regulado en los artículos 117 y siguientes de la ley y puede comenzar por acuerdo de las partes, sin necesidad de reclamación o

procedimiento conciliatorio previo, o bien, después de haber seguido una conciliación en la que no se arribó a acuerdo. La Procuraduría, quien fungirá como árbitro en cualquiera de estas dos situaciones, deberá observar los principios de legalidad, equidad y de igualdad entre las partes. El arbitraje podrá ser de estricto derecho o como amigable composición.

En lo que dice relación a la posibilidad de que el arbitraje sea en equidad (amigable composición), Ovalle Favela (2000) realiza una crítica a la aparente extensión de la equidad, la que entiende que aplica no sólo a la decisión, sino que también al procedimiento propiamente tal. Al respecto indica: “No parece muy adecuada esta extensión de la equidad al procedimiento, pues por razones de seguridad jurídica es necesario que las partes conozcan de antemano cómo se va a desarrollar dicho procedimiento. El respeto a las formalidades esenciales del procedimiento no se puede obtener cuando las partes desconocen cómo se va a iniciar y a desarrollar el procedimiento, cuáles son las oportunidades procesales con que van a contar, etcétera. Un arbitraje sin procedimiento previo o dejado a la ‘conciencia y buena fe guardada’ del árbitro sería, por sí sólo, violatorio precisamente de las formalidades esenciales del procedimiento que exige el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, precepto del que no puede sustraerse el árbitro de equidad, pues es evidente que los derechos otorgados por la Constitución no son renunciables” (Ovalle, 2000, p. 94).

Esta perspectiva que introduce Ovalle nos incitar a considerar un elemento a tener en cuenta en la aplicación de las directrices de la ONU, y es que la flexibilidad y ausencia de formalidades para incentivar el acceso –lo que nos parece totalmente oportuno y deseable–, por las características de esta materia, debe tener como límite los derechos indisponibles. Creemos que incluso, el parámetro de “Justo” al que se refiere la carta de la ONU, debe considerar en su contenido al debido proceso como límite razonable a las demás características, de modo que funja como límite a la laxitud. Por supuesto que esto debe considerar las garantías básicas del debido proceso de manera proporcional, y siempre concebido como un principio o estándar que admite graduaciones, nunca como una regla rígida.

Por su parte, el procedimiento por infracciones a la ley se encuentra regulado a partir de los artículos 123 y siguientes. Se trata de un procedimiento de carácter administrativo que se lleva a cabo ante la Procuraduría, la que deberá determinar si ha habido incumplimiento a la LFPC y, en su caso, imponer las sanciones que corresponda. El plazo para resolver es de 15 días hábiles y supletoriamente aplicarán las normas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Como resultado de este procedimiento se puede imponer una multa, clausura o incluso, el arresto. Las resoluciones que dicte la Procuraduría podrán ser objeto de un recurso de revisión en los términos de la citada ley de procedimiento administrativo.

Cabe mencionar que el referido procedimiento administrativo puede comenzar de oficio si es que en un procedimiento conciliatorio existen elementos de prueba suficientes que permitan concluir que el proveedor incurrió en una violación de la ley.

En *Colombia* también hay presencia de este tipo de mecanismos. El numeral 3 del artículo 57 del Estatuto del Consumidor regula la “**Acción de protección al consumidor**”, cuyo procedimiento se encuentra regulado en dicha ley y que hemos calificado de carácter administrativo por corresponder a una agencia del Poder Ejecutivo su conocimiento. Mediante esta acción “se decidirán los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 18 de esta ley o por información o publicidad engañosa, *independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor*” (art. 56) (la cursiva en nuestra). En los artículos 57 y siguientes se regulan las particularidades de la acción de protección al consumidor.

La primera característica del proceso que inicia con esta acción de protección del consumidor, será su carácter administrativo, pues como veremos a continuación, serán las respectivas superintendencias las que tengan, no de manera excluyente, la facultad de conocerlas y tramitarlas. En este apartado no referiremos a las facultades jurisdiccionales relativas a la **Superintendencia de Industria y Comercio**. En lo relativo al **procedimiento general** de esta acción de protección al consumidor, el artículo 58 indica que se tramitarán por el **procedimiento verbal sumario** con observancia de algunas reglas especiales que se regulan en dicha norma. Un primer punto a destacar es que, como adelantábamos, el procedimiento tiene un marcado carácter administrativo.

Será la Superintendencia de Industria y Comercio, o el Juez o Jueza competente, quienes conocerán a prevención. Se indica que esta superintendencia tiene “competencia en todo el territorio nacional y reemplaza al juez de primera o única instancia competente por razón de la cuantía y el territorio”. En lo que sigue, el artículo contiene reglas de competencia y algunos requisitos de la acción.

Uno de los requisitos que destacamos positivamente de este procedimiento es que no es necesario el patrocinio letrado. Sin duda alguna, el hecho de no exigirlo, permite mayor accesibilidad y elimina lo que en muchas ocasiones termina siendo una barrera de ingreso al sistema. También destaca positivamente lo desformalizada que puede ser la reclamación, pues puede ser presentada “por escrito, telefónica o verbalmente”, con observancia de determinadas reglas que se regulan en lo sucesivo del artículo. En cuanto a las notificaciones, el referido artículo indica que estas podrán realizarse por un medio eficaz que deje constancia del acto de notificación, ya sea de manera verbal, telefónica o por escrito.

En consecuencia, la regulación de este procedimiento tiene la virtud de ser accesible y poco costoso, y con un alto potencial de efectividad (y en consecuencia virtuoso para los estándares de la ONU), por los siguientes motivos:

- No exige comparecer con abogado o abogada
- La demanda puede ser presentada por escrito, telefónica o verbalmente, e incluso

la página de la entidad tiene un link para tal fin, además de contar con un modelo de demanda y de denuncia, e instrucciones para elaborarla.

- Las notificaciones pueden realizarse por cualquier medio eficaz.
- En materia probatoria y para efecto de las condiciones de idoneidad y calidad, la o el reclamante solamente deberá demostrar el defecto del producto (art. 10).

Además de las funciones jurisdiccionales, la superintendencia también tiene funciones administrativas en pro de la defensa de los consumidores en las que podrá imponer medidas de protección y multas. La Superintendencia de Industria y Comercio da a conocer Datos Estadísticos de Gestión Institucional en todo lo relativo con sus labores y, en lo que aquí nos interesa, en cuanto a la Defensa del Consumidor.

TABLA 19.
Datos Estadísticos de Gestión Institucional - Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia (2016)

	Concepto	2013	2014	2015	2016	Indicadores	2013	2014	2015	2016
DELEGATURA PARA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR										
INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS										
DENUNCIAS de protección del consumidor										
	En trámite inicio periodo	323	1.868	3.525	279	Cobertura	60,0%	57,4%	63,6%	64,9%
+	Denuncias	4.349	6.412	4.153	7.940	Eficiencia	64,5%	74,2%	117,6%	87,7%
-	Atención denuncias	2.804	4.755	4.882	6.966	Crecimiento denuncias	164,9%	47,4%	-35,2%	91,2%
	En trámite fin de período	1.868	3.525	2.796	3.770	Crecimiento atención	4,8%	69,6%	2,7%	42,7%
DELEGATURA PARA ASUNTOS JURISDICIONALES										
DEFENSA DEL CONSUMIDOR										
DEMANDAS de protección del consumidor										
	En trámite inicio periodo	14.042	15.710	26.811	27.527	Cobertura	58,4%	43,4%	60,3%	74,2%
+	Demandas	23.727	31.624	42.520	49.080	Eficiencia	93,0%	64,9%	98,3%	115,8%
-	Atención demandas	22.059	20.523	41.804	56.839	Crecimiento demandas	-21,7%	33,3%	34,5%	15,4%
	En trámite fin de período	15.710	26.811	27.527	19.768	Crecimiento atención	5,0%	-7,0%	103,7%	36,0%

Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio (2016).

Los indicadores de los últimos cuatro años nos muestran que los de cobertura y eficiencia, tanto en las demandas como en las denuncias, tienen una tendencia a mejorar, además de presentar, en términos generales, números bastante positivos.

Las **denuncias** en el año **2013** tuvieron un porcentaje de **cobertura** del **60%**, el que aumentó gradualmente hasta el **2016**, que alcanzó un **64,9%**, con una leve baja el año 2014. Este indicador en las **demandas** tuvo un flujo similar en el sentido de haber presentado una tendencia al aumento, con la diferencia que sus fluctuaciones fueron mayores, sobre todo considerando que el año 2014 experimentó una caída de más de 10 puntos porcentuales al alcanzar un índice de **43,4%**. El siguiente año superó el porcentaje del año 2013 llegando a un **60%** de cobertura, y el **2016** aumentó en casi 15 puntos porcentuales alcanzando un **74,2%**. Ambas caídas de cobertura coinciden para el año 2014.

Por su parte, el indicador de eficiencia en las **denuncias**, para el año **2013** fue de un **64,5%**, mientras que para el año **2016** este aumentó a un **87,7%**. Se observa un gran aumento. El año anterior dicha cobertura había superado el 100%, presentando una eficiencia del 117%. Ello puede deberse a que el porcentaje de crecimiento de las denuncias durante dicho año fue negativo. Por su parte, en las **demandas** también se observa un incremento en términos totales, pero se observa un fenómeno similar al ocurrido en el indicador de cobertura, pues luego de haber iniciado el **2013** con un porcentaje de **93%** de eficiencia, para el año 2014 este índice cayó bruscamente en casi 30 puntos porcentuales. Para el año **2015**, el porcentaje aumentó de **64,9%** a **98,3%**, superando –al igual que lo ocurrido en las denuncias–, el porcentaje del año 2013. Para el **2016**, el porcentaje de eficiencia había aumentado a **115,8%**, es decir, cercano a los 20 puntos porcentuales.

En definitiva, las demandas disminuyeron ambos indicadores el año 2014, mientras que las denuncias experimentaron una caída sólo en el índice de cobertura para ese mismo año. El indicador de eficiencia de las denuncias, por el contrario, para el 2014 aumentó en 10 puntos, para el 2015 aumentó en poco más de 30 más, y para el 2016 disminuyó en 20 puntos aproximadamente.

Complementando estos datos que nos permiten valorar positivamente estos mecanismos de carácter administrativo, encontramos un **Informe de Satisfacción del Cliente Externo** del año 2015, cuya fecha de elaboración fue los primeros meses del año 2016²³. Se trata de un documento disponible en la página web de la Superintendencia, y que contiene datos que nos confirman, al menos en términos generales, la **accesibilidad**, la **eficiencia** y la **efectividad** de los mecanismos analizados.

En primer lugar, nos parece importante compartir un dato que da cuenta que, dentro de todos los servicios o trámites que se pueden realizar en la Superintendencia referida (Industria y Comercio), el área de mayor presencia es la Protección al Consumidor. De un total de 9 temáticas a cargo de este organismo, las materias de consumo representan casi un **32% del total**. Dicho dato no es menor, pues vemos

²³ El Informe completo, con descripción y análisis de resultados y metodología, se puede consultar en el siguiente link: <http://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/072018/INFORME-FINAL-2015.pdf>.

que la cobertura, eficiencia y atención de este tipo de causas, definirán casi 1/3 de los indicadores totales de la Superintendencia en materia de gestión.

Y es también importante para leer los niveles de satisfacción por parte de los usuarios y usuarias de los servicios de la Superintendencia en su totalidad, los que en términos generales suelen ser igual o más positivos que los indicadores mencionados anteriormente sólo a nivel consumo.

Mencionaremos sólo algunos de estos niveles. En cuanto a cumplimiento de expectativas, el informe da cuenta que, en base a una encuesta de percepción, el **69%** de las personas encuestadas percibieron que estas fueron cumplidas. El **6%** del total consideró que la Superintendencia incluso las había superado, mientras que el **31%** consideró que sus expectativas no habían sido cumplidas. Este porcentaje es muy similar respecto a las personas que contestaron que sí encontraron dificultades para acceder a los servicios de la Superintendencia, el que también se informa de un **31%**.

Ahora bien, debemos tener presente que dichos porcentajes son generales, y no se encuentran disgregados por área de servicio. Este detalle se realiza a propósito de uno de los ítems de evaluación que se desarrollan (entre Tiempos de respuesta, Atención brindada, Información suministrada, etc.). El estudio decidió dividir por área el ítem "Tiempos de respuesta", por ser el peor evaluado de todos los demás, presentando un **6,4** para el año 2015, dentro de una escala de 1 a 10. Así, podremos ver que, al desagregar dicho ítem por cada temática, la **Protección al Consumidor es la que tiene la segunda peor evaluación**, con una nota promedio de **5,2** en una escala de 1 a 10. Lo supera negativamente sólo el área de Protección de Datos Personales.

TABLA 20.
Promedio de nota al tiempo de respuesta de una solicitud

CUMPLIMIENTO DE TIEMPO DE RESPUESTA A LA SOLICITUD	PROMEDIO (ESCALA DE 1 A 10)
Protección de Datos Personales	5,0
Protección del Consumidor	5,2
Asuntos Jurisdiccionales	6,1
Estudios Económicos	6,3
Reglamentos Técnicos y Metrología Legal	6,5
Asuntos de Carácter General	6,9
Propiedad Industrial	7,0
Protección a la Competencia	7,8
Cámaras de Comercio	7,8

Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia (2016). Informe Satisfacción Cliente Externo 2015 (Fecha de elaboración: 2016-02-01).

En definitiva, toda esta información nos permite concluir que, si bien en materia de consumo Colombia tiene buenos índices de cobertura y eficiencia, aumentando ello en el tiempo, la percepción de la ciudadanía no es igual. A pesar que en términos generales los servicios de la Superintendencia son percibidos positivamente, al momento de desagregar por área, la de consumo es una de las que se encuentra peor posicionada en términos de tiempos de respuesta. Teniendo en cuenta que esta materia es la que se encuentra más presente, concordamos con las conclusiones del referido informe, en orden a “establecer un plan de mejoramiento” en dicho punto. Se debe tener presente que los tiempos de respuesta muy largos suelen ser un gran desincentivo para la ciudadanía, y aunque las características normativas de los procedimientos permitan calificarlo de desformalizado y totalmente accesible, si en la práctica las respuestas no se entregan en un plazo razonable, dicha característica puede fungir como en una barrera de ingreso, permitiendo concluir que, en la práctica, el procedimiento no es del todo accesible, eficiente, rápido y justo. La garantía del plazo razonable es fundamental para sostener que existe respeto al debido proceso.

Avanzando hacia el norte, en Centroamérica, nos encontramos con *El Salvador* y su denominado “**Procedimiento Administrativo Sancionador**”, el que se encuentra regulado en la **Ley de Protección al Consumidor**. Este procedimiento se desarrolla en el marco del “**Tribunal Sancionador**”, el cual forma parte de la conocida “**Defensoría del Consumidor**”. Esta última, según la define el artículo 56, es una “institución descentralizada del Gobierno de la República, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en lo administrativo y presupuestario”. Entre sus funciones, que se encuentran reguladas en el artículo 57, se encuentra la de “instruir los procedimientos administrativos para la solución de controversias entre proveedores y consumidores y ejercer la potestad sancionadora según los alcances que la Constitución y las leyes establecen”.

Entre las características generales de los procedimientos que regula la referida ley (los que aplicarán tanto a los mecanismos alternos como a este procedimiento administrativo), destacan:

- a. Deben desarrollarse con respeto a los derechos fundamentales y de acuerdo al régimen de garantías establecido en la Constitución, tratados vigentes sobre la materia y el derecho común; deberá regirse por los principios de legalidad, debido proceso, igualdad de las partes, economía, gratuidad, celeridad, eficacia y oficiosidad, entre otros (art. 97).
- b. Son regidos por el principio de la informalidad, el que en el artículo 98 indica que “no serán exigidas mayores formalidades para su tramitación, salvo las necesarias para la validez de ciertos actos y la garantía de los administrados”.
- c. En armonía con esto último, las notificaciones podrán realizarse utilizando cualquier medio (art. 104).
- d. Y, para finalizar, en este mismo orden de ideas destacamos también la no exigencia de patrocinio letrado, toda vez que el

artículo 60 de la referida ley indica: “La comparecencia de las partes e interesados en los diversos procedimientos ante la Defensoría, podrá realizarse personalmente o a través de representante debidamente acreditado”.

De una interpretación armónica de los artículos 109 y 143 de la Ley, concluimos que las y los consumidores siempre deberán presentar primero una denuncia ante el Centro de Solución de Controversias, y que sólo en el caso de fallar esa instancia, podrán continuar con este procedimiento administrativo. **Es decir, un usuario o usuaria no podrá accionar el procedimiento administrativo sancionatorio, si previamente no ha intentado con alguno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos** (los que a su vez también podemos calificar como administrativos pues se ejecutan ante este mismo organismo). Sobre los mecanismos alternativos nos referiremos más adelante.

Teniendo en cuenta lo anterior, de igual manera es importante destacar que la denuncia que debe presentar el consumidor o la consumidora ante el referido Centro para que su conflicto se resuelva administrativamente (sea por un mecanismo alternativo o sancionatorio), podrá realizarse en forma escrita, verbal, telefónica, electrónica o por cualquier otro medio idóneo (art. 109 Reglamento). Los únicos requisitos con los que debe cumplir el usuario o usuaria, son:

- i. La identificación y datos generales del denunciante;
- i.i. La identificación y datos generales del proveedor;
- i.i.i. Una descripción de los hechos que originaron la controversia; y,
- i.i.i.i. La pretensión del denunciante.

Una vez efectuada dicha denuncia, el procedimiento administrativo sancionatorio puede iniciarse en 4 situaciones concretas, las que a su vez podemos agrupar en dos vías. Una primera vía será a través de la referida **certificación que al efecto remita el Centro de Solución de Controversias de la Defensoría** (de la que hablaremos más adelante), la que procederá en los casos de literales a) y c) del artículo 143 de la referida Ley, cuales son: haber existido desistimiento de someter el conflicto a algún método alterno o, en el caso de haberse sometido a una conciliación o mediación, no haber arribado a ningún acuerdo.

En segundo lugar, el procedimiento puede comenzar por **denuncia escrita de la Presidenta o Presidente** de la Defensoría en el caso de controversias de intereses colectivos o difusos (literal b) o cuando ella o él tome conocimiento de alguna infracción a la ley, sea a través de consumidores, periódicos, eventos públicos, etc. (literal d). En el caso de intereses colectivos o difusos, la Ley permite que el procedimiento también sea iniciado por las **asociaciones de consumidores acreditadas**. Para estas denuncias, la Ley sí contempla mayores requisitos. El artículo 143 indica que la denuncia debe contener:

- i. Identificación y datos generales del denunciante
- i.i. Identificación y datos generales del proveedor
- i.i.i. Descripción de los hechos que originaron la controversia
- i.v. Las disposiciones legales que se consideren infringidas
- u. La calificación que le merezcan los hechos y la pretensión del denunciante
- u.i. Y además, la presidenta o el presidente en turno expondrá las medidas cautelares que hubiere ordenado, y las asociaciones de consumidores, podrán solicitar las que consideren necesarias.

Estas denuncias no tienen libertad de formato, pues deben ser presentadas por escrito. De aquí en más nos preguntamos cuán vigente estarán las garantías del debido proceso y la celeridad, pues este procedimiento es completamente escrito y basado en la tramitación de un expediente, según el tenor literal del artículo 49 del respectivo Reglamento de la Ley.

Para concluir, quisiéramos dejar una reflexión en torno a la regulación de este mecanismo, al cual hemos reconocido varias virtudes como accesibilidad, eficiencia, rapidez, y ahora destacamos el hecho de tener la aspiración expresa de respetar las garantías, derechos y normas nacionales e internacionales, lo cual hace más probable el poder calificarlo como un proceso justo.

No obstante lo anterior, y recordando que este procedimiento es de carácter sancionatorio y que algunas de sus hipótesis implican un fracaso previo en métodos alternos, la interrogante que queda en el aire es bajo qué mecanismo y procedimientos, los o las usuarios podrán reclamar una compensación económica.

Recordemos que las directrices de la ONU dicen expresamente que los Estados deben establecer o mantener medidas legales o administrativas, que tengan **por finalidad una compensación**. En concordancia con ello, el artículo 4 de la Ley en cuestión, al consagrar los “Derechos básicos de los consumidores”, indica que entre ellos están: “i) **Reclamar y recibir compensación** en el caso que los productos o servicios sean entregados en calidad, cantidad o forma diferente de la ofrecida, pudiendo elegir cualquiera de las siguientes opciones: la reparación del bien, exigir el cumplimiento de la oferta de acuerdo a los términos originales, si esto fuere posible; a la reducción del precio, tasa o tarifa del bien o servicio; aceptar a cambio un producto o servicio diferente al ofrecido o la devolución de lo que hubiese pagado conforme a lo previsto en el Art. 34 de esta Ley”; m) “Reclamar por **vía judicial** o a través de los distintos **medios alternativos** de solución de conflictos, la **reparación de daños y perjuicios** sufridos por deficiencia, mala calidad o retraso en la entrega de los bienes o servicios adquiridos”.

Por su parte, el Reglamento de esta Ley, a propósito de la protección de intereses económicos y sociales, indica que: “Cuando el consumidor **reclame reparación de daños y perjuicios (...), a través de los medios alternos de solución de conflictos,**

deberá ofrecer y aportar los elementos de prueba de que disponga para determinar el monto de lo que reclame. (...) Cuando los daños y perjuicios que se aleguen, **en procedimientos administrativos de solución de conflictos**, sean consecuencia de la prestación de algún servicio público, la carga de la prueba se invertirá a favor del consumidor”.

Las normas anteriores, relativas a compensación e indemnizaciones, se desarrollan respecto a un aspecto sustantivo que es la determinación de derechos, y luego a un tema procesal concreto que es la carga de la prueba. Sin embargo, no existe norma expresa ni otro tipo que permita entender que, a través del procedimiento sancionatorio también se pueda perseguir una compensación. Al contrario, de la lectura de las normas referidas a él, una primera interpretación lógica concluye que se trata de un proceso cuyo objetivo es sancionar al infractor.

Teniendo en cuenta que las directrices de la ONU exigen expresamente una vía para reclamación de daños, y que el derecho sustantivo del consumidor se redacta en términos de reclamación en mecanismos alternativos, ¿cómo y a través de qué proceso hace valer dicho derecho la usuaria que fracasó en los medios alternos? ¿El tribunal sancionador se pronunciará sobre ello? ¿Debe iniciar un procedimiento distinto? Son dudas que de la lectura normativa quedan a la lectora, vacío legal que puede dar lugar a distintas interpretaciones y con ello, sucesivas dilaciones.

En un sentido similar concluye una investigación del año 2014, la que recomienda que la Ley de Protección al Consumidor “se reforme en cuanto a establecer expresamente la figura de la indemnización por daños y perjuicios ocasionados al consumidor que causan los proveedores, que se vean afectados por las violaciones de sus derechos de manera particular y que sea el mismo Tribunal Sancionador el que determine la Indemnización” (Rivas, Rivera y Ticas, 2014, p. 234).

También mencionamos en esta categoría el Arbitraje que regula la respectiva ley salvadoreña. Este procede si no se logra resolver el conflicto por medio de la conciliación o la mediación. En relación a este destacamos, sobre todo, su gratuidad. En efecto, la Ley indica que “los árbitros a los que se refiere el presente artículo, serán elegidos de entre una lista de árbitros acreditados por la Defensoría y su remuneración correrá a cargo de ésta” (art. 125). Se contempla la excepción para quien quiera nombrar a su propio árbitro, caso en el cual dicha persona deberá asumir los costos de este procedimiento.

Por último, caracterizamos brevemente el **Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo (SNAC)** (Ley 24240 y Ley 26631), en **Argentina**. Mecanismo administrativo dependiente del Ministerio de Producción y de carácter gratuito. El **Tribunal Arbitral** lo conforma un representante del Estado, uno de las Asociaciones de Consumidores y un tercero de las Cámaras Empresariales. Si una de las partes no cumple con la decisión de este tribunal, la otra parte puede solicitar su ejecución por vía judicial.

Por último, en **Brasil**, los derechos de los consumidores y consumidoras son protegidos y sus conflictos gestionados por **SENACON**, o **Secretaría Nacional del**

Consumidor, la que fue creada por decreto N° 7738 del año 2012, y que forma parte del Ministerio de Justicia, y cuyas funciones y atribuciones fueron descritas en el capítulo 2.1 Normatividad e institucionalidad. SENACON tiene un **Departamento de Protección y Defensa del Consumidor (DPDC)**, al que le corresponde llevar a cabo investigaciones preliminares, instauración de procesos administrativos y aplicación, cuando corresponda, de las respectivas sanciones administrativas contempladas en el Código de Defensa del Consumidor y en el Decreto 2181 / 97. De las decisiones del DPDC se podrá recurrir a la Secretaria Nacional del Consumidor, en el plazo de diez días.

En **Paraguay**, podremos calificar en esta categoría los mecanismos que lleva a cabo el **Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor**, el que por extensión no desarrollaremos en esta ocasión.

Como podemos observar, **Chile** es el único país que no tiene un procedimiento administrativo propiamente tal que no sea de carácter autocompositivo, el cual por dicha característica se ha desarrollado en la categoría de mecanismos alternativos. Esto a su vez lo hace ser el único país cuya institución (SERNAC), no tiene facultades sancionatorias sobre las respectivas empresas y proveedores.

1.3 Mecanismos alternativos

Como veremos a continuación, varios de los países han optado por regular, de diversas maneras mecanismos de carácter autocompositivo para la resolución de los conflictos de consumo. Ya sea a través de la conciliación o la mediación, los mecanismos alternativos tienen una gran presencia en la conflictividad de esta esfera.

En **Paraguay** podemos encontrar la Conciliación en la ley 1.334 de Defensa del Consumidor y el Usuario, del año 1998. Se trata de una vía de solución de conflictos en la que interviene la "Autoridad de Aplicación de la Ley", la que a nivel nacional será el Ministerio de Industria y Comercio, y en el local, las municipalidades.

En **Brasil**, el Ministerio de Justicia tiene a disposición del consumidor y de la consumidora una plataforma web para la solución alternativa de conflictos en esta materia: "**Consumidor.gov.br**". Se trata de un servicio público que en su momento fue impulsado y actualmente es gestionado por la Secretaría Nacional del Consumidor (SENACON), del Ministerio de Justicia. SENACON se encarga de la disposición y mantención de la plataforma, pero su monitoreo y gestión operacional los realiza en coordinación conjunta con los Procons, Defensorías Públicas, Ministerios Públicos, Agencias Reguladoras, entre otros órganos.

En la web del Ministerio se describe a este mecanismo como una herramienta construida sobre la base de principios como la transparencia y el control social, la que permite la resolución de conflictos de consumo de forma rápida y desburocratizada. Es interesante destacar que, según lo que informa el sitio, en la actualidad el **80% de los reclamos registrados son resueltos por las mismas empresas en un promedio de 7 días**.

Según se informa en el propio sitio, el Consumidor.gov.br tiene entre sus principales objetivos:

- Ampliar la atención a los consumidores
- Incentivar la competitividad por la mejora de la calidad de productos, servicios y de la relación entre consumidores y empresas
- Mejorar las políticas de prevención de conductas que violen los derechos de los consumidores
- Fortalecer la promoción de la transparencia en las relaciones de consumo

A través de esta plataforma las personas podrán **comunicarse directamente con las empresas** con las que estén teniendo algún problema. Esto último es lo que destaca como principal innovación: la posibilidad de diálogo o negociación directa entre las partes en conflicto, sin intervención de un tercero. Se trata de un servicio público provisto y mantenido por el Estado, de carácter totalmente gratuito para consumidores y consumidoras, pero no reemplaza los servicios prestados por los órganos de protección del consumidor que ofrecen sus servicios y mecanismos tradicionales.

Ahora bien, un primer requisito para hacer uso de esta herramienta será que la empresa en cuestión esté registrada, lo que significa que se comprometió a recibir, analizar y responder todas las quejas o reclamos de las personas en un plazo máximo de 10 días. Para registrarse, la empresa debe completar un formulario revisado por SENACON y cumplir los términos y condiciones del "Acuerdo de Adhesión y Compromiso". Si es que la empresa se encuentra en los registros, la persona ingresa su reclamo y espera el plazo indicado (10 días) para que la empresa entregue su respuesta. Desde dicha respuesta, la o el consumidor tiene un plazo de 20 días para revisarla y evaluarla, indicando entonces si su queja ha sido resuelta o no resuelta, además de indicar el nivel de satisfacción con la atención recibida. En el caso que la empresa en conflicto no esté registrada, o que el reclamo no haya sido resuelto, la persona debe asistir ante los mecanismos de los órganos del Sistema Nacional de Defensa del Consumidor (Procon, Defensoría, Ministerio Público, entre otros).

Además, es interesante mencionar que los registros realizados en este sitio generan una base de datos pública, la que proporciona información sobre las empresas, su comportamiento y los conflictos respectivos, cuestiones esenciales para el desarrollo e implementación de políticas públicas.

Profundizamos y destacamos este mecanismo porque es el único identificado que cumple, de manera explícita, la obligación que según la ONU tienen los Estados de **alentar a que sean las propias empresas las que resuelvan las controversias con las personas consumidoras**, y que lo hagan de "forma rápida, justa, transparente, poco costosa, accesible y exenta de formalidades, y a crear mecanismos voluntarios, como servicios de asesoramiento y procedimientos extraoficiales para presentar reclamaciones, que puedan servir de ayuda a los consumidores". Así, valoramos y

consideramos un esfuerzo más que alentador por parte del Estado, el hecho de proveer y mantener una plataforma que permita que sean las Empresas las que resuelvan y se hagan cargo de los reclamos y quejas de sus consumidores y consumidoras.

Es más, si bien la plataforma es totalmente voluntaria, el hecho de crear a través de ella esta información pública, es otro modo de incentivar y alentar a que las empresas quieran registrarse y gestionar adecuadamente los conflictos.

En esta categoría también podremos encontrar al ya mencionado **Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC)**, de **Argentina**.

La intervención del COPREC tendrá carácter previo y obligatorio al reclamo ante la Auditoría en las Relaciones de Consumo o, en su caso, a la demanda ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo.

Entre las características de este proceso conciliatorio podemos citar:

- Asistencia letrada no obligatoria. Pueden asistir con abogada o abogado si es que así lo desean. El conciliador o conciliadora podría requerirlo si es que su criterio la cuestión lo amerita por la complejidad de sus características u otras circunstancias.
- Las personas usuarias o consumidoras podrán contar con la asistencia de representantes de una asociación de consumidoras válidamente establecida.
- Patrocinio jurídico gratuito para quienes lo soliciten y cumplan los requisitos que se establezcan reglamentariamente.
- Según lo establece el artículo 11, “las partes deberán concurrir a las audiencias en forma personal, sin perjuicio de la asistencia letrada con la que podrán contar”.

En **provincia de Buenos Aires** se dispone la “**Mediación previa obligatoria en materia de consumo**”. Si no se resuelve en esa instancia, la o el usuario podrá optar por: la instancia administrativa (reclamos de hasta \$ 66.000 actualmente o 15 salarios mínimos) o por el nuevo fuero judicial del consumidor (para reclamos de hasta \$ 242.000 actualmente o 55 salarios mínimos).

Por su parte en **México**, y de un modo similar a lo que descrito en Argentina, la PROFEC cuenta, junto con los otros mecanismos descritos, con un **procedimiento conciliatorio**. Este se encuentra regulado en los artículo 111 y siguientes y a través de él un consumidor o consumidora puede presentar su reclamo en contra de un proveedor, con la finalidad de que PROFECO intente una conciliación entre ambos. De mediar un acuerdo, este se materializa en un convenio que tendrá la autoridad de cosa juzgada, permitiendo al consumidor o consumidora exigir su ejecución ante el tribunal componente.

En relación a este procedimiento, recordamos que se rige por las disposiciones comunes de esta ley que fueron mencionadas en el apartado de los procedimientos administrativos. En consecuencia, prima facie es posible afirmar que a nivel normativo este procedimiento tiende a satisfacer algunos de los requisitos de la ONU, por las pocas trabas formales que a fin de cuentas facilitan el ejercicio de los derechos de las personas que consumen. En cuanto a la presentación de su reclamo, otro aspecto que destacamos por facilitar el procedimiento es que PROFECO tiene formatos para las reclamaciones, los cuales pueden ser completados con asesoría de esta.

En esta misma línea, destacamos también la flexibilidad que la LFPC permite a propósito de la audiencia de conciliación, momento fundamental del proceso. A este respecto, se autoriza que la conciliación se lleve a cabo no sólo a través de la respectiva audiencia, sino también por comunicación telefónica o por cualquier otro medio idóneo, supuesto en el cual deberán ratificarse por escrito los compromisos asumidos por las partes. Como indica Ovalle Favela (2000, 86), “en este caso el procedimiento de conciliación se agiliza al utilizarse esta clase de comunicaciones, pero por razones de seguridad jurídica el resultado tiene que formalizarse por escrito” (la cursiva está en el original).

De los mecanismos regulados por la LFPC mexicana, los datos demuestran que la conciliación tiene una gran prevalencia como mecanismos de resolución:

TABLA 21.
Comparación quejas resueltas por MASC y por Arbitraje – PROFECO

Total de quejas presentadas el año 2017	90.098
Quejas resueltas por medios alternativos	70.276
Quejas resueltas por arbitraje	55

Fuente: PROFECO (2017)

Vemos que del total de quejas presentadas, las que fueron resueltas por mecanismos alternativos supera con creces a las que fueron resueltas por arbitraje, lo que posiciona a la conciliación como el mecanismo predominante en esta materia.

En *El Salvador*, la Ley de Protección al Consumidor contempla dentro de esta categoría el **avenimiento**, la **conciliación** y la **mediación**. Se indica que estos serán procedentes sólo en aquellos casos en que las disputas entre el proveedor y el consumidor sean susceptibles de transacción y puedan separarse sobre otras disputas en las que las partes no tengan poder de disposición y no sean susceptibles de transacción (art. 69). Si se declara la improcedencia de algún método alterno por contravenir a lo indicado, se inicia el procedimiento administrativo sancionatorio mediante la remisión del caso al Tribunal Sancionador.

Para este tipo de mecanismos, y al igual que reseñamos a propósito de los mecanismos administrativos y el Tribunal Sancionador, la Defensoría cuenta con un **“Centro de Solución de Controversias”**, ante el cual se presentan las solicitudes o denuncias, y el que debe aplicar los procedimientos de manera simple, breve, gratuita y confidencial.

Destacamos de la regulación de El Salvador la obligación que el Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor regula en su artículo 82: **“Será obligación del Centro, verificar el efectivo cumplimiento de los acuerdos suscritos por las partes**, bajo las siguientes pautas de actuación: a) El sistema de seguimiento y verificación por parte del Centro, se realizará a través de llamadas telefónicas, contactos electrónicos, o por medios escritos; b) El seguimiento se hará una vez vencido el plazo establecido en el acuerdo como fecha máxima para el cumplimiento de lo acordado; y, c) Del seguimiento se deberá dejar constancia en acta suscrita por la persona designada para tal fin”. Esta disposición tiene la virtud de aumentar las probabilidades de efectividad del mecanismo, lo que imperativamente llevaría al Centro a cumplir con esa exigencia de las directrices de la ONU.

En **Chile**, el artículo 56 de la Ley del Consumidor regula la **“Mediación Colectiva”**, mecanismo utilizado por el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) para solucionar problemas que se hayan suscitado con un grupo de consumidores o consumidoras. Por realizarse ante una agencia del Poder Ejecutivo, esta mediación calificaría como un ***mecanismo alternativo de carácter administrativo***.

Esta mediación se trata de una instancia voluntaria para el proveedor, en beneficio de todas las personas afectadas, buscando para ellas una solución técnicamente suficiente. Según informa la propia página del SERNAC, dicha solución “técnicamente suficiente” puede contemplar:

- Cambio de la conducta del proveedor.
- Comunicaciones: Los mecanismos que el proveedor deberá disponer para poner en conocimiento de los consumidores afectados la propuesta de solución.
- Comprobabilidad: Los mecanismos que el proveedor deberá disponer para demostrar ante SERNAC el cumplimiento efectivo e íntegro de la implementación de la propuesta de solución”.

EL SERNAC informa que este proceso consta de 7 etapas:

1) Apertura de la Mediación

Eta en la que se comunica el inicio de la mediación colectiva mediante un Oficio a los consumidores, la empresa, los organismos reguladores y fiscalizadores de esta.

2) Empresa acepta o rechaza participar de la Mediación:

Dado que la que la mediación colectiva es un proceso coluntario, la empresa podría eventualmente no querer participar. En este caso, el SERNAC determinará los pasos a seguir de acuerdo a la situación y el marco de la Ley.

3) Instancia de diálogo:

Cuando le empresa participa en la mediación, se reúne con el SERNAC para presentarle alternativas de solución y tiempos de implementación para los consumidores afectados. El SERNAC en esta fase analiza eventuales compensaciones y formas de corregir las prácticas que vulneran los derechos de los consumidores.

4) Aprobación o rechazo de propuesta de solución:

El SERNAC hará una evaluación técnica para determinar si la solución ofrecida responde de manera integral al problema reclamado. Si el SERNAC estima que la solución no lo hace, podría dar inicio a una acción judicial, donde un juez deberá determinar la responsabilidad de la empresa. Si, por el contrario, el SERNAC acepta la solución, la comunicará a los consumidores y a los medios de comunicación. En el caso de que a usted no le resulte satisfactoria la solución acordada tiene el derecho de acudir a los tribunales, ya sea para que la justicia persiga la eventual responsabilidad de la empresa o por que sus daños y perjuicios no se vieron reparados.

5) Implementación de la solución:

Es el tiempo acordado con SERNAC durante el cual la empresa deberá implementar la solución ofrecida.

6) Acreditación de cumplimiento:

La empresa debe demostrar al SERNAC que cumplió con el acuerdo alcanzado en el proceso de esta mediación colectiva, a través de una auditoría externa o con la validación técnica por parte de este servicio.

7) Cierre de la mediación colectiva:

Finaliza el proceso y se informa de ello a los consumidores, a la empresa, a los organismos reguladores y fiscalizadores de ésta.

Fuente: Servicio Nacional del Consumidor de Chile. Recuperado de <https://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/mediaciones-colectivas/>

Por otro lado, destacamos que este mecanismo es de carácter **gratuito** para el consumidor y consumidora, ya que los honorarios del mediador o mediadora serán pagados semestralmente por el SERNAC. Se valora positivamente la regulación en este punto, en orden a que para la persona usuaria el mecanismo de mediación colectiva siempre será accesible desde un punto de vista económico.

TABLA 22.
Número de procesos de mediación

2014	2015	2016	TOTAL
68 mediaciones	50 mediaciones	57 mediaciones	175 mediaciones

Fuente: SERNAC

2. Mecanismos de resolución no estatales

2.1 Mecanismos no estatales del mercado

Los mecanismos que califican en esta categoría en general serán muy similares a lo que se reportó a propósito de Vivienda y Tierras. Las personas podrán acceder a mediaciones o arbitrajes en centros privados y financiados por ellas mismas.

En *Brasil* califican como mecanismos de esta categoría los **Servicios de Atención al Consumidor (SAC)**, los que son una herramienta que muchas empresas tienen a disposición para resolución de conflictos en esta materia.

3. Mecanismos preventivos

Dentro de lo que identificamos como mecanismos que buscan evitar el nacimiento de un conflicto o bien, intervenir en el momento en que este se encuentra latente, identificamos diversas iniciativas que tienen dicha finalidad, siendo una de las principales de ella la educación al consumidor o consumidora.

En *Paraguay* por ejemplo, existe un artículo en la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario que hace caso explícitamente a las directrices de la ONU al regular la obligación del Estado de educar a las personas que consumen. El artículo 48 indica: "Incumbe al Estado, las gobernaciones y municipalidades, la formulación de los planes de educación para el consumo y su difusión pública, fomentando la creación y el funcionamiento de las asociaciones de consumidores y la participación de la comunidad en ellas".

Por su parte, en *El Salvador* también encontramos alusiones a la obligación de educar en materia de consumo, estableciéndose como algunos de sus objetivos: "Facilitar la comprensión y empleo de la información sobre los bienes y servicios que se comercializan", "Difundir los derechos y deberes del consumidor y las formas legalmente establecidas para ejercerlos", entre otros (Art. 38 Ley de Protección al Consumidor). Será la Defensoría del Consumidor y el Ministerio de Educación quienes deberán aunar esfuerzos para promover esta educación en consumo.

En *Chile*, vuelve a reiterarse la Ley de Participación Ciudadana que mencionamos en el primer reporte, la cual contempla mecanismos para que la comunidad pueda participar de los ámbitos de consumo que le competen y así prevenir conflictos.

No obstante lo anterior, y en atención a que muchas veces las causas de los conflictos de consumo residen en el propio contrato firmado por la consumidora, hemos considerado como parte fundamental dentro de esta categoría, a todas aquellas medidas que tienen por objeto la revisión del contrato de consumo propiamente tal. Las medidas más frecuentes son aquellas que regulan las cláusulas abusivas y los contratos de adhesión. Junto a ello, varios países incluso consideran un registro de contratos o "sellos" que validan que éstos cumplen la normativa.

Al respecto podremos encontrar varias normas que tienen por objetivo revisar y fiscalizar los contratos, de manera que su contenido no sea abusivo y reconociendo siempre que no hay un verdadero contexto de negociación entre las partes. Con estas regulaciones se están protegiendo de manera directa los derechos de los y las consumidoras y, en consecuencia, se están previendo conflictos cuya potencialidad de afectación a intereses individuales y colectivos puede tener una gran magnitud.

En lo relativo a estos puntos, nos gustaría mencionar que todos los países tienen una regulación al respecto, aunque el concepto de contrato de adhesión o de cláusula abusiva propiamente tal pueda ir variando. En general, todos los países estudiados regulan ambos aspectos, y estipulan los contenidos de las cláusulas que se consideran abusivas y por tanto, nulas, así como las condiciones generales de la contratación de consumo (Ver capítulo **2.1 Normatividad e institucionalidad**).

En esta ocasión profundizaremos en las condiciones generales de la contratación y veremos cómo, desarrollándose un poco más, podrían consolidarse como un mecanismo preventivo de mayor envergadura de la que actualmente tienen. No estudiaremos ni analizaremos el mérito de lo que son las regulaciones de cláusulas abusivas, pues esto demanda un desarrollo mucho más extenso y profundo de lo que permiten los objetivos generales de este informe. Esto, sumado a que dichos análisis usualmente son estudiados como parte del derecho sustantivo de consumo e incluso, de civil.

Así, lo que estudiaremos son el sentido de ciertas formalidades de estas condiciones de contratación, sobre las cuales propondremos nuevas prácticas que revierten el carácter de mecanismo preventivo.

Países como Chile, El Salvador, Colombia, México y Paraguay, presentan regulaciones muy similares entre ellas. Sus leyes respectivas indican que los contratos deben estar escrito de modo totalmente legible, en ocasiones incluso con cierto tamaño de letra y en idioma castellano. En Colombia se indica que consumidores y consumidoras deben haber sido informados previamente, y en El Salvador se indica que en ningún caso podrán contener remisiones a textos o documentos que no hayan sido entregados de forma previa o simultánea.

En definitiva, aunque los objetivos de las normas que hemos revisado no se encuentren explícitas en sus textos, no hay duda alguna sobre lo que el legislador o la legisladora quisieron hacer. Todas las regulaciones pretenden que la persona que firmará un contrato elaborado unilateralmente por la o el proveedor, pueda leerlo con claridad, entenderlo y comprenderlo. Todos apuntan, con una u otra fórmula, a que el contenido del contrato sea legible y claro.

No obstante valoramos positivamente dichas regulaciones (las que en conjunto a la prohibición de cláusulas abusivas coadyuvan a la protección del consumidor o consumidora), creemos que aún podría avanzarse más en dicha dirección. Pensamos que aún existen herramientas para robustecer la protección de personas usuarias del consumo, interviniendo en las causas o fases muy iniciales de un potencial conflicto.

Si bien esto no evitará los conflictos de consumo con mayor prevalencia, como política pública puede proyectar su impacto en diversos ámbitos y permear en áreas donde efectivamente pueda prevenirse de manera sustancial dicha conflictividad, como probablemente lo será en materia de consumo financiero.

Explicando la idea anterior: podremos encontrar muchos casos en los que los contratos no contendrán cláusulas abusivas y que además estarán conforme a la normativa que hemos revisado. Veremos contratos que no tendrán “letra chica”, serán escritos en idioma castellano, y serán legibles en los términos de la ley. Sin embargo, ¿ello garantiza que los y las consumidoras entiendan realmente lo que están firmando? ¿Podrá una persona que no conoce el rubro de comercio respectivo y la terminología legal que le corresponde a éste, comprender el contenido de las obligaciones que está adquiriendo? ¿O de los derechos que le están garantizando al mismo tiempo? Los requisitos que esbozan las respectivas leyes, ¿garantizan la comprensión de la consumidora? Creemos que, sin lugar a dudas, la respuesta es negativa. Y esa es la razón por la que las directrices de la ONU y mucha normativa nacional analizada, considera central la educación.

En este ámbito, creemos que la prevención de la conflictividad de consumo no debe limitarse a educación sobre derechos y obligaciones, o sobre mecanismos de resolución o publicidad engañosa. Probablemente tampoco será suficiente la fiscalización de cláusulas abusivas.

Proponemos, en atención a lo indicado previamente en cuanto a que muchos de los conflictos de consumo tienen su raíz en el propio contrato, **incrementar el foco de atención en la forma en que se elaboran y expresan sus contenidos.**

Esta propuesta podría llevarse a cabo de diversas maneras: desde regular más detalles o requisitos de sus contenidos y aumentar la fiscalización efectiva, hasta generar estándares latinoamericanos de contratación que permitan uniformar las prácticas contractuales a nivel nacional, internacional y regional. Pero además, y sumando a lo anterior, creemos que un **real e íntegro entendimiento de los contratos que las personas celebran, permitiría disminuir o manejar en cierto grado esta conflictividad.**

Aprehender adecuadamente el contenido de un contrato puede ser una herramienta determinante para que las personas, autónomas y entonces verdaderamente dueñas de sus decisiones, puedan defender sus derechos y ser partícipes directas de la prevención de conflictos.

Para dicho fin podrán existir o crearse múltiples fórmulas concretas. Lo básico será tener en cuenta el no escrito “derecho a comprender” y no sólo el derecho a recibir información. Aquí damos un paso más allá de las directrices de la ONU, pues creemos que el verdadero objetivo de entregar información es que esta sea realmente comprendida. Es decir, que las y los receptores realmente entiendan, de forma clara y sencilla, los mensajes que se les están entregando.

En este sentido hemos identificado buenas y novedosas prácticas que, precisamente, tienen una vocación de comprensión. La idea es muy sencilla y, básicamente, consiste en ampliar los códigos de la comunicación. Una de ellas es **“Creative Contracts”**, una iniciativa del abogado Robert de Rooy que tiene por objetivo crear **“Comic Contracts”** y **“Audio Contracts”**. Como su nombre lo indica, la idea es generar contratos que no se encuentren escritos en texto como ha sido tradicionalmente, sino que puedan estar en archivos de audio o expresarse en imágenes, como **“cómic”**. Según el sitio web de la iniciativa,

“Contracts are essential to the functioning of modern societies”. But, contracts always seem to be documents “written by lawyers for lawyers.” They are dense, complex and hard to read if you are very literate, and nearly impossible if you have low literacy skills. That is why we want to make contracts that everyone can understand. We believe this will guide the behaviour of both parties in order to have a successful relationship and reduce disputes. We also believe that no one should be made to suffer the indignity of being presented with a contract that they must sign but cannot understand” (Creative Contracts, s.f.)”

Así, y en la línea del derecho a comprender al que nos referimos, Creative Contracts busca que los contratos puedan ser entendidos por cualquiera, de modo que efectivamente guíen el comportamiento de las personas y aumenten las probabilidades de experimentar una buena relación contractual y así disminuir conflictos. Y la lógica es simple: si entiendo lo que se espera de mí, y sé lo que debo esperar del otro o de la otra, las probabilidades de conflictos por malos entendidos o desacuerdos, disminuyen considerablemente. Una de las formas en que Creative Contracts lo logra es a través de imágenes y la elaboración de los Comic Contracts.

La idea central se basa en el poder y el potencial que tiene la comunicación visual, por sobre el lenguaje de las palabras. En apoyo a esto, desarrollan cinco ideas muy breves y potentes:

- En primer lugar, que en términos de la evolución humana, hemos desarrollado el lenguaje y las palabras muy recientemente.
- En segundo lugar, que un ser humano procesa 60.000 veces más rápido una imagen que un texto.
- A través del lenguaje visual, podemos asegurarnos de que no se perderá parte del contexto.
- Las personas que siguen direcciones o instrucciones a través de ilustraciones y texto, lo hacen un 323% mejor que las personas que lo hacen únicamente con texto.
- El último argumento, Creative Contracts lo titula como **“Show, don't tell”**. En este desarrolla la idea que, si bien la protección legal ha surgido para proteger a las personas vulnerables, muchas de ellas ni siquiera entienden lo que firman. En ese sentido, precisan que los individuos tienen distintos niveles de alfabetización, pero que siempre podrán entender una imagen (Creative Contracts, s.f.).

Por nuestra parte, agregamos también que las imágenes no sólo superan las barreras de la alfabetización, sino que la de los idiomas, cuestión esta última que es de crucial importancia en el mundo que actualmente habitamos, en el cual los fenómenos migratorios se encuentran cada vez más arraigados. *Creative Contracts elaboró su primer contrato en mayo del año 2016, cual fue un contrato laboral para la empresa Indigo Fruit (PtY) Ltd, experiencia que se describe así: "Creative Contracts created their first Comic Contract for Indigo Fruit (Pty) Ltd, a farming business in Limpopo that grows and supplies Clemengold in May 2016. Over 200 fruit pickers were issued a Creative Contract and after the first season of implementation, these contracts reduced the induction time from four hours to 40 minutes. These Comic Contracts have now become their new 'normal.'"*²⁴ La iniciativa es un ejemplo de la materialización de los esfuerzos de prevención de los conflictos, específicamente en su relación con el derecho no escrito a comprender.

TABLA 23. Mecanismos de gestión de la conflictividad de consumo – Países OCCA

PAÍS	Mecanismos de resolución estatales				Mecanismos de resolución no estatales		Mecanismos de prevención
	Judiciales	Administrativos	Alternativos	Mixtos	Del mercado	Comunitarios	
ARGENTINA	<ul style="list-style-type: none"> • Amparos en fuero contencioso administrativo (para el caso que se demande a los entes reguladores y de control) • Procesos ordinarios y sumarísimos en sede Civil y Comercial (en aquellos casos en que no existan fueros especializados) • Procesos penales económicos (para los casos en que las problemáticas derivadas de las relaciones de consumo constituyan delitos) • Justicia Nacional de las Relaciones de Consumo (con sede en CABA) • Algunas provincias han creado Secretarías especializadas en consumo 	<ul style="list-style-type: none"> • Denuncias ante los entes reguladores que se ocupan del control en materias específicas. • Denuncias sobre publicidad engañosa ante la dirección de lealtad comercial • Dirección Nacional para la Defensa del Consumidor, dependiente del Ministerio de Producción de la Nación, que reciben denuncias en materia de consumo. • Oficinas de defensa del consumidor a nivel sub nacional. • Sistema nacional de arbitraje de consumo 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de conciliación previa de las relaciones de consumo (COPREC) • En CABA el sistema de información de denuncias de los consumidores (SIDE) • En la provincia de Buenos Aires, la mediación previa obligatoria en materia de consumo. • Defensores del pueblo a nivel Nacional, provincial, Municipal y de CABA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Casas de Justicia/Centro de Accesos a la Justicia • Oficinas multipuertas • Justicia de paz . 	<ul style="list-style-type: none"> • Mediación privada • Arbitraje • Amigables componedores 	N/A	Instancias de asesoramiento y educación legal en Oficina descentralizadas de acceso a la justicia (CAJ; ATAJO; Oficina de orientación al habitante) -CABA- y Defensorías del Pueblo de las distintas jurisdicciones (Nación, Provincia, Ciudad de Buenos Aires, Municipio)

²⁴ Ver contrato ilustrado en <https://creative-contracts.com/clemengold/>

CHILE	<ul style="list-style-type: none"> • Acción de Protección, para resguardar el Derecho a Adquirir toda clase de bienes (art. 19 N° 23 Constitución Política de la República, llamado "Derecho a la propiedad") y el Derecho de Propiedad (art. 19 N° 24, Constitución Política de la República). • Juicio Ordinario de mayor, menor y mínima y Menor Cuantía • Juicio sumario (regulado entre los artículos 680 al 692 del Código de Procedimiento Civil). • Acciones de interés difuso y colectivo • Procedimiento de la acción de interés individual ante Juzgado de Policía Local* 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de resolución que contempla SERNAC (Mediación colectiva también calificaría aquí) o 	<ul style="list-style-type: none"> • Conciliación Judicial • Mediación colectiva del SERNAC 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento de la acción de interés individual ante Juzgado de Policía Local* 	Arbitraje financiero	N/A	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) - Ley 20.500 de Participación Ciudadana. • Consejos Consultivos Regionales. • Diálogos Participativos (Programa de educación financiera del SERNAC). • Conversatorios de Consumo del SERNAC.
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso Verbal o Verbal sumario • Superintendencia de Industria y Comercio: Acción de Protección al Consumidor. • Acción Popular 	<ul style="list-style-type: none"> • Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios • Procedimientos ante la Superintendencia de Industria y Comercio 	<ul style="list-style-type: none"> • Conciliación • Arbitraje 	<ul style="list-style-type: none"> • Casas de Justicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Conciliación • Arbitraje 	<ul style="list-style-type: none"> • Ligas de Consumidores • Asociaciones de Consumidores • Confederación colombiana de consumidores 	<ul style="list-style-type: none"> • Casas del Consumidor • Consumóvil (Aplicación móvil) • CONSUMFONDO
EL SALVADOR	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso Constitucional • Contencioso administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento administrativo ante Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Avenimiento • Mediación • Conciliación • Arbitraje 	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de nulidad del laudo arbitral frente a Cámaras de segunda instancias 	N/A	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de mediación de las Alcaldías Municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Línea directa de atención a las personas consumidoras (910), de la Defensoría del Consumidor (asesoría) • La Dirección de Vigilancia de Mercado, de la Defensoría del consumidor monitorea precios de productos. • La Dirección de Ciudadanía y Consumo, de la Defensoría del Consumidor realiza acciones de formación en consumo a la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia en base a la información entregada por los observatorios locales y a investigación propia vía web.

2.4 Barreras de acceso a la justicia

2.4.1 Aspectos previos

¿Qué son las barreras de acceso a la justicia y por qué estudiarlas?

Es recurrente que una gran parte de la población de un país no tenga acceso a las instancias formales del sistema de justicia para resolver sus conflictos. Se evidencia que un estimado de cuatro billones de personas en el mundo viven fuera de la protección del Estado de Derecho, debido a que son pobres o son objeto de algún tipo de marginalización en sus respectivas sociedades (OECD, 2016).

Tal panorama ha llevado a que Naciones Unidas incluya el acceso a la justicia como uno de los ejes de su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015). Así, en el objetivo 16 se dispone: "(SDG 16) Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels" (ONU, 2015, p. 25). El énfasis de este documento está dado en promover el acceso a la justicia para todas las personas, así como en la construcción de instituciones sólidas, inclusivas y transparentes en todos los niveles, tanto a nivel nacional como internacional.

Es así como resulta de alta importancia estudiar cuáles son las barreras a las que se enfrentan las personas en el acceso a la justicia y cómo éstas se interrelacionan, afectando a grupos de personas especialmente vulnerables. En este sentido, el acceso a la justicia puede contribuir a hacer efectivos principios claves al interior de las democracias actuales tales como la equidad de género, permitiendo, entre otros, el hacer efectivo el acceso a la propiedad y el acceso al crédito de las mujeres (OECD, 2016).

Las barreras de acceso a la justicia se entienden, entonces, como aquellos factores económicos, estructurales e institucionales que obstaculizan el acceso a la justicia. Estas barreras son especialmente relevantes en poblaciones vulnerables o grupos marginalizados que, en muchas ocasiones, no identifican sus problemas de relevancia jurídica como tales, o bien no identifican las posibles acciones o recursos legales para enfrentarlos, llevando finalmente a que no busquen asistencia jurídica o que dejen su conflicto sin resolver (OECD, 2016). Ante este panorama, resulta crucial que los distintos Estados desplieguen esfuerzos para obtener información o determinar una línea de base para entender los problemas legales de las personas; por tal motivo, más de 37 países actualmente efectúan encuestas nacionales de necesidades jurídicas para entender estos problemas (OECD, 2016).

Del mismo modo, es importante analizar cuáles son las medidas para reducir estas barreras. La OECD (2016, p. 13) identifica tres tipos de medidas o intervenciones para combatir las barreras en el acceso a la justicia. Las de primer orden, dedicadas a educar a las personas en torno a sus derechos, obligaciones legales e instituciones de justicia. Ello mediante diversas formas de divulgación tales como flyers, radio, televisión o plataformas digitales. Las de segundo orden, por su lado, son aquellas focalizadas en problemas de acceso a la justicia experimentados por personas

de grupos o comunidades específicas y que incluyen asesorías legales formales e informales y la mediación. Finalmente, se encuentran las de tercer orden que son aquellas dirigidas a enfrentar problemas de la estructura en la cual surgen los conflictos y que, al mismo tiempo, reproducen relaciones de poder que tienden a marginalizar a ciertos grupos de la sociedad. En este último tipo de medidas se encuentran el litigio estructural, el desarrollo de políticas públicas, la estrategia advocacy, las reformas a los sistemas de justicia y el monitoreo de la corrupción.

¿Cuáles son las barreras de acceso a la justicia analizadas por OCCA?

Si bien las barreras de acceso a la justicia son múltiples, desde OCCA identificamos dos grandes grupos que engloban un listado no exhaustivo de barreras: las **institucionales** y, en segundo lugar, las **barreras sociales, culturales y económicas**.

- Las **barreras institucionales** son aquellas que nacen exclusivamente de las políticas y procesos institucionales de los sistemas de justicia y pueden ser experimentadas en forma diferenciada por distintos grupos de personas. Dentro de este tipo de barreras, identificamos a su vez:
 - **De información:** vinculadas al desconocimiento de los derechos y del funcionamiento de los distintos mecanismos -judiciales y extrajudiciales- de resolución de conflictos y que suelen ser más acentuadas entre poblaciones en posición de desventaja socioeconómica.
 - **De confianza:** vinculadas al recelo de las personas respecto al sistema de justicia y que provoca que estas no se acerquen a él, basándose en razones tales como corrupción, discriminación y abusos por parte de la autoridad, entre otras.
 - **De eficiencia:** vinculadas a la agilidad y duración de los procesos; la lentitud y larga duración de los procesos constituye un desincentivo a la resolución de los conflictos tanto en el momento pre-procesal como procesal.
 - **De eficacia:** vinculadas a la ejecución, es decir, al cumplimiento de los acuerdos y las decisiones judiciales.
 - **De formalismo y burocracia:** vinculadas a la percepción de que la justicia es algo exclusivo, basada en causas como la complejidad de los procesos, la excesiva formalidad del lenguaje, trámites y fórmulas sacramentales, códigos de vestimenta y arquitectura de los edificios del sistema.

Por su parte, las **barreras sociales, culturales y económicas** son aquellas que guardan relación con la situación socioeconómica y cultural de las personas. Si bien se originan en condiciones características del lado de la “demanda”, son acentuadas por las condiciones institucionales al no existir políticas y procesos para garantizar el acceso a la justicia de todos los grupos de población. Dentro de este tipo de barreras, se encuentran los siguientes tipos:

- **Económicas:** vinculadas a los costos monetarios de los procesos de resolución de conflictos; por ejemplo, las cuotas económicas judiciales y el pago de abogados o abogadas, gastos de traslado y hospedaje, de comunicación, costos para el trámite de documentos, etc.
- **Geográficas y físicas:** vinculadas a la concentración de edificios del sistema de justicia en lugares de difícil acceso para poblaciones ubicadas en áreas rurales o de la periferia de los núcleos urbanos, así como también en la inaccesibilidad física de los edificios para personas con discapacidad motriz.
- **Culturales y lingüísticas:** vinculadas a la falta de adaptación del sistema de justicia a personas que no pertenecen a los grupos culturales mayoritarios y que se expresan, por ejemplo, en la escasez de intérpretes (de lenguas indígenas o de señas) y en discriminaciones por parte de los operadores del sistema.
- **De género:** vinculadas a discriminaciones estructurales que afectan a mujeres e identidades de género minoritarias -tanto en momentos pre-procesales como durante el proceso-, así como también por atenciones inadecuadas o discriminaciones activas por parte de las y los operadores del sistema de justicia.

¿Cuál el estado actual de las barreras según los Observatorios Locales de OCCA? El caso de la esfera de Consumo

Tal como fue mencionado en el comienzo del presente informe, el consumo tiene una estrecha relación con la efectividad de ciertos derechos, por ejemplo, para acceder a la vivienda o la alimentación. Incluso es posible señalar que, si bien no hay mención expresa a la palabra consumidores o en los tratados internacionales, estos últimos sí constituyen un medio para proteger de manera indirectamente los intereses de las personas consumidoras (Benöhr y Micklitz, 2010). En otras palabras, el consumo puede servir como instrumento para el acceso de bienes y servicios que constituyen derechos sociales. No obstante, de acuerdo con Ramsay (2003) los reclamos de consumo “tienden a sobredimensionar los problemas experimentados por las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos más altos” (Best y Andreasen, 1976, en Ramsay, 2003), mientras que los problemas que viven las poblaciones con menores ingresos son sub-representados. La consecuencia es que los procedimientos individuales tienen efectos negativos en términos de justicia social, específicamente en contra de los consumidores y las consumidoras de bajos ingresos y en situación de vulnerabilidad (Ramsay, 2003). En consecuencia, es necesario comprender el impacto de los mecanismos de resolución de conflictos de consumo en el acceso a la justicia, tanto en su visión estrecha, como en la amplia (2003). Una de las formas de hacerlo es a través del estudio de las barreras de acceso a la justicia.

Por las consideraciones anteriores resulta importante ahondar en el estudio de las barreras de acceso a la justicia, especialmente, en materia de consumo. En lo

concreto, el estudio de las barreras de acceso en la Esfera de Consumo cuenta con una doble dificultad. En primer lugar, la información disponible sobre las barreras de acceso en los países de América Latina no está necesariamente desagregada en razón de esferas o ejes temáticos, por lo cual no siempre hay acceso a datos específicos en los temas que son objeto de análisis –en este caso en particular, el área consumo-. En ese sentido, la mayoría de los datos que recogen las instituciones no están desagregados por tipos de materias, por lo cual es imposible derivar conclusiones pormenorizadas a una materia en concreto.

En segundo lugar, muchas de las barreras de acceso a la justicia son transversales a todos los asuntos no penales y, por tanto, deben ser consideradas independientemente de la esfera de la conflictividad civil que se esté analizando. Así, por ejemplo, se advertirán ciertas barreras de confianza en las instituciones del sistema de justicia que son aplicables a todas las materias o esferas de conflictos.

Sin perjuicio de las dificultades anteriores, a continuación se analizarán los principales hallazgos de los Observatorios Locales en la Esfera de Consumo, basadas en una multiplicidad de fuentes entre las cuales se encuentran las encuestas de necesidades jurídicas, anuarios institucionales, evaluaciones institucionales, estudios empíricos, literatura especializada y experiencias de políticas públicas a nivel local.

2.4.2 Barreras institucionales

a) Barreras de información

Según OCCA, las barreras de información suelen ser el primer obstáculo al cual se enfrentan las personas que se acercan al sistema de justicia para resolver sus conflictos. En el ámbito civil es sumamente común que exista un desconocimiento por parte de la ciudadanía de las instituciones del sistema de justicia y de otros mecanismos. Por ello, es importante destacar los distintos caminos que puede tomar una persona para resolver un conflicto, incluyendo otras alternativas distintas de la vía tradicional de los tribunales de justicia. Con todo, será preciso que las personas tengan conocimiento de sus derechos y las posibles alternativas para la resolución de los conflictos que experimentan. Del mismo modo, será necesario que se facilite a las personas el seguimiento de los procesos y procedimientos e información oportuna sobre los trámites y plazos, así como las posibilidades de asistencia letrada o especializada.

Una estrategia documentada para disminuir las brechas de información son las llamadas “legal empowerment interventions” de primer orden, diseñadas para que las personas sepan sus derechos y cómo hacerlos efectivos, mediante la asistencia de abogados y abogadas, personas legas, sistemas formales e informales y altas dosis de participación de los beneficiarios. Se documenta que, incluso en las poblaciones más vulnerables, es un método que tiene alta recepción y pone en el centro a las personas y sus intereses (OECD, 2015).

No obstante, en los países latinoamericanos, usualmente es escasa la información que existe respecto al nivel de conocimiento que tienen las personas sobre el sistema

de justicia. Este desconocimiento abarca tanto a sus derechos en el ámbito civil como respecto de las instituciones que se dedican a la resolución de estos conflictos y sus respectivas funciones. Por ejemplo, se reporta en **Nicaragua** que a la fecha no hay un estudio de percepción al interior del país que recoja sistemáticamente estos temas. En similares términos **El Salvador**, donde se aprecia la falta de esfuerzos constantes para monitorear las barreras de información en el acceso a la justicia.

Colombia, por su parte, cuenta con información más detallada sobre el (des) conocimiento de las personas sobre los mecanismos judiciales de resolución de conflictos. Recientes estudios de percepción indagaron sobre el conocimiento de los lugares o espacios en donde se prestan los servicios de justicia. Así, el 78% de la población general conoce la existencia de las casas de justicia, el 92% sabe de las inspecciones de policía y 9 de cada 10 personas conocen la fiscalía y los juzgados (Dejusticia, 2017). Cifras menos auspiciosas se reportan en la población en situación de extrema pobreza, pues solo el 50% conoce de centros de conciliación, 81% conoce la existencia de inspecciones de policía y 8 de cada 10 personas conocen de la fiscalía y los juzgados (Dejusticia, 2017).

En **Argentina** se ha detectado que una parte importante de las personas que experimentaron un problema jurídico (47,59%) no buscó información, porque no sabía qué hacer, no existiendo una diferencia significativa entre hombres y mujeres (ACIJ, 2013). Otra encuesta elaborada por el Ministerio Público Fiscal indica que el 43% de las personas encuestadas tuvo barreras de acceso a la justicia y que el 25,8% desconocía los lugares a los cuales concurrir y los mecanismos de resolución de conflictos (ENAJ, 2016).

Más recientemente, se estableció que solo un 33% conoce alguna oficina o institución en donde una persona puede obtener asesoramiento legal gratuito, el 64,7 no buscó asesoramiento legal profesional, el 29,8% se declaró perdido y un 65,3% no conoce donde concurrir (Ministerio de Justicia de la Presidencia de la Nación Argentina, 2017). Dentro de los servicios más conocidos se menciona, en primer lugar, las Defensorías o Fiscalías (48,7%) y las oficinas de defensa del consumidor (32,7%), mientras que las oficinas de mediación fueron nombradas en el último lugar en un 6,3% de las ocasiones (Ministerio de Justicia de la Presidencia de la Nación Argentina, 2017). Por otro lado, desglosando la población que tomó decisiones sin saber o sin tener información, se aprecia que se produce con mayor recurrencia en sectores vulnerables de la población: el 36,6% son indígenas, el 20,9% es población en situación de pobreza y el 17% es población en situación de discapacidad (Ministerio de Justicia de la Presidencia de la Nación Argentina, 2017).

En **Chile** GfK Adimark (2015) elaboró un ranking de las acciones tomadas por las personas frente a necesidades jurídicas de diversos ámbitos, verificándose un alto porcentaje de personas que optan por no hacer nada en áreas como discriminación, vivienda y salud:

TABLA 24.
Acciones frente a necesidades jurídicas en Chile

	ACCIONES 1	ACCIONES 2	ACCIONES 3	ACCIONES 4	ACCIONES 5	ACCIONES 6
PENAL	Denunciar (42%)	Nada (39%)	Conversar (9%)	Demanda (8%)	Consejo legal (4%)	Otros (2%)
VIVIENDA	Conversar (51%)	Nada (32%)	Denunciar (17%)	Consejo legal (5%)	Otros (3%)	Amenazar, demanda, método colaborativo (1%)
ECONOMÍA Y PATRIMONIO	Conversar (68%)	Nada (14%)	Consejo legal, demandar, denunciar (6%)	Otros (5%)	Método colaborativo, amenazar (2%)	-
SALUD	Nada (49%)	Conversar (33%)	Denuncia otros (6%)	Método colaborativo (3%)	Consejo legal, amenazar (2%)	Demanda (1%)
TRABAJO	Conversar (46%)	Nada (25%)	Denunciar (14%)	Consejo Legal (12%)	Demanda (10%)	Método colaborativo (3%)
FAMILIA	Conversar (45%)	Demanda (30%)	Consejo Legal (20%)	Denuncia (18%)	Método colaborativo (12%)	Nada (9%)
DISCRIMINACIÓN	Nada (49%)	Conversar (31%)	Denunciar (5%)	Método colaborativo, otros, retiro (2%)	Consejo legal, Demanda (1%)	-
SEGUROS DE SALUD	Conversar (48%)	Nada (31%)	Consejo legal, denunciar (8%)	Otros (5%)	Método colaborativo (1%)	-
INFRACCIONES	Nada (27%)	Pagar la multa (21%)	Conversar (20%)	Consejo legal (11%)	Método colaborativo (8%)	Otros (5%)
EDUCACIÓN	Conversar (57%)	Denunciar (21%)	Nada (16%)	Método colaborativo (5%)	Demanda, cambio colegio, otros (4%)	Consejo legal (3%)
TOTAL	Conversar (38%)	Nada (31%)	Denuncia (17%)	Consejo legal, demandar, otros (7%)	Método colaborativo (3%)	Amenazar (1%)

Fuente: GfK Adimark (2015).

Dentro de estas personas que no toman acción frente a una necesidad jurídica (no hacer nada), se analizan cuáles son los motivos para ello. Entre los motivos que más se mencionan son el que no existe nada que hacer, el que resulta demasiado demoroso, o bien es muy costoso y el no saber adónde acudir.

TABLA 25.

Motivos para no hacer nada frente a una necesidad jurídica en Chile

	BASE "no hizo nada"	MOTIVO 1	MOTIVO 2	MOTIVO 3	MOTIVO 4	MOTIVO 5	MOTIVO 6
PENAL	251	Nada que hacer (42%)	Demoraría mucho (27%)	No fue tan grave (15%)	Miedo, otros (7%)	No sabe donde acudir (6%)	Muy caro, no vio a la persona (3%)
VIVIENDA	212	Nada que hacer (49%)	No sabe dónde acudir (17%)	Demoraría mucho, no sabe (10%)	Otros ya hacían algo (7%)	Evitar problemas (6%)	No fue tan grave. Miedo, muy caro (3%)
ECONOMÍA Y PATRIMONIO	75	Nada que hacer (28%)	Demoraría mucho (27%)	No sabe donde acudir (21%)	No fue tan grave (16%)	Muy caro (10%)	Miedo (5%)
SALUD	205	Nada que hacer (46%)	Demoraría mucho (23%)	No sabe donde acudir (19%)	Miedo (7%)	Muy caro (5%)	No fue tan grave (3%)
TRABAJO	82	Demoraría mucho (36%)	Nada que hacer (30%)	No sabe donde acudir (22%)	Otros ya hacían algo (36%)	No fue tan grave, miedo, otros (6%)	Muy caro (3%)
FAMILIA	42	Nada que hacer, demoraría mucho (18%)	Muy caro (16%)	Otros (14%)	No fue tan grave, miedo (13%)	No sabe donde acudir (9%)	No sabe (4%)
DISCRIMINACIÓN	155	Nada que hacer (59%)	Demoraría mucho, no fue tan grave (16%)	No sabe donde acudir (14%)	Muy caro (5%)	Miedo, son familiares (1%)	-
SEGUROS DE SALUD	66	No sabe dónde acudir (36%)	Nada que hacer (31%)	Demoraría mucho (26%)	Muy caro. No sabe (6%)	No fue tan grave (5%)	Otros (1%)
EDUCACIÓN	33	Nada que hacer (51%)	No sabe dónde acudir (22%)	No responde (14%)	Miedo (11%)	Demoraría mucho (10%)	A la espera de solución (7%)
TOTAL	1.152	Nada que hacer (44%)	Demoraría mucho tiempo (23%)	No sabe donde acudir (16%)	No fue tan grave (9%)	Otros (8%)	Miedo (5%)

Fuente: GfK Adimark (2015).

Países como los anteriormente señalados en donde se realizan encuestas de necesidades jurídicas, cuentan con una importante ventaja a la hora de diseñar sus políticas públicas, pues cuentan con mayor evidencia para la toma de decisiones e iniciativas para reducir los obstáculos en el acceso a la justicia. En ese sentido, indagar mediante estudios de percepción pública permite legitimar e identificar las causas de los logros y los problemas al interior del sistema y, al mismo tiempo, mejorar el servicio prestado por las instituciones, identificando cuáles son las expectativas crecientes y cambiantes de usuarios y usuarias.

Ahora bien, en lo que respecta estrictamente a **la Esfera de Consumo**, los consumidores se encuentran en una situación de asimetría de información frente a los productores. Esta asimetría ocurre en el nivel de conocimiento que se tiene del contenido de un producto y de los términos y condiciones de la compra de los productos y la contratación de servicios. Pero la falta de información de los consumidores sobre los mecanismos de resolución de conflictos y el mundo

administrativo y judicial también es frecuente y relevante. De hecho, la vulnerabilidad de los consumidores por la falta de información es mayor: “El derecho del consumidor no protege a las personas que no conocen de su existencia o su significado”²⁵ (Spiller y Tokeley, 2010, p. 483). Por otro lado, frente a los consumidores con información limitada sobre sus derechos y los procedimientos para hacerlos efectivos, existen mayores posibilidades de que los proveedores tengan conocimiento, al haber pasado por situaciones similares (Spiller y Tokeley, 2010).

Dentro de la esfera de consumo, se destacan las siguientes experiencias en algunos países:

En **El Salvador** existe información sobre los cursos de acción seguidos por las personas ante un incumplimiento de contrato en la adquisición de bienes y servicios. Consultadas respecto a si interpondrían una denuncia ante la Defensoría del Consumidor ante tal incumplimiento, un 73% de las personas manifiesta que sí la interpondría, mientras que un 5,8% responde que no lo haría y un 21% no responde. Cabe destacar que del total de personas que sí interpondría la denuncia, el 65,6% corresponde a hombres y el 34,4% a mujeres, infiriéndose que sí existen diferencias en el modo en que se resuelven los conflictos de consumo en razón el género en el país (Defensoría del Consumidor, 2015).

En **México** hay información sobre el conocimiento de PROFECO por parte de las personas, destacándose que el 85% de las personas encuestadas conoce la institución (2007, PROFECO). Sin embargo, esta información precisa ser contrastada con información más reciente según la cual se desprende que, a pesar de que las personas conocen la agencia estatal dedicada a la protección de los derechos del consumo, esto no implica necesariamente que las mismas conozcan sus derechos, particularmente, en servicios de consumo básico de alta trascendencia para la satisfacción de otros derechos de las personas. En ese sentido, se observa que en México hay 247,6 millones de contratos de telecomunicaciones y el 81% de los usuarios no conocen los derechos que tienen como consumidores (Telesemana, 2018). Se suma a lo anterior, el hecho de que de las 2.600 quejas recibidas en 2017, un total de 551 fueron del sector de telecomunicaciones (Telesemana, 2018).

En **Brasil** se cuenta con información recopilada por la Secretaría Nacional del Consumidor. De las denuncias realizadas en materia de consumo durante el año 2017 a nivel nacional, las materias más recurrentes del total de asuntos son: 1° telefonía celular (14,0%), 2° telefonía fija (8,5%), 3° tarjeta de crédito (7,4%), 4° banco comercial (6,4%) y 5° energía eléctrica (4,9%). Sin perjuicio de lo anterior, comparativamente con el año 2016, el sector que más ha aumentado en las reclamaciones es agua y alcantarillado, verificándose un alza de un 13,2% (Secretaría Nacional do

²⁵ Traducción propia.

Consumidor, 2017). Los principales problemas que motivan las presentaciones son en su mayoría problemas de cobranza reuniendo son problemas en la cobranza con un 40,8%, le siguen problemas con el contrato con 16,6% y vicios por la mala calidad del producto o servicio con 13,1% (Secretaría Nacional do Consumidor, 2017). En ese sentido, no se mencionan entre las respuestas mayoritarias conflictos asociados a la (falta de) información.

Por otro lado, en **Chile** se ha indagado en la percepción que se tiene sobre el SERNAC, institución pública dependiente del ejecutivo que se ocupa de la protección de los derechos de consumidores y consumidoras. De la encuesta se observa que el nivel de conocimiento de la institución es relativamente parejo entre hombres y mujeres con un 77,8% y 79,2%, respectivamente (SERNAC, 2014). En cuanto a el estrato socioeconómico de las personas, se aprecia que existen ciertas diferencias de acuerdo al nivel socioeconómico de las personas; es mayor el conocimiento en el segmento C1 (mayores ingresos) con un 81,9% versus el segmento D (menores ingresos) con un 76,1% de conocimiento de la agencia (SERNAC, 2014).

En similares términos a lo ocurrido en México, en **Chile** frente a la pregunta sobre qué industrias no respetan los derechos del consumidor, la respuesta más recurrente por parte de los consumidores encuestados es telecomunicaciones con un 26,2% de las respuestas, seguido de locales comerciales y tiendas especializadas con un 24,1%, salud con un 20,1% y servicios básicos con un 17,9% (SERNAC, 2015). Consultados los consumidores sobre cuáles son las causas que llevan a no respetar los derechos de las personas son, en primer lugar, el que las autoridades no fiscalizan ni sancionan lo suficiente (54,3%), que a las empresas no les interesa solucionar los problemas o no responden a los reclamos (40,3%), que las empresas prefieren no informar al consumidor de sus derechos para no recibir reclamos (26,7%), entre las más recurrentes (SERNAC, 2015). Se infiere de lo anterior la importancia de fortalecer la fiscalización de las empresas y proveedores, así como reforzar la entrega de información sobre los derechos que asisten a las personas en materia de consumo.

En Argentina no se reporta información actualizada a nivel nacional del nivel de conocimiento de los organismos dedicados especialmente a la gestión de conflictos de consumo. Sin perjuicio de lo anterior, la Defensa del Consumidor revela que en el año 2016 se recibieron 235.678 consultas de las cuales el 20% es del ítem comunicaciones, mientras que el 12% fue en el rubro de Servicios financieros y el 12% en bienes.

TABLA 26.

Nivel de conocimiento de las instituciones dedicadas a la gestión de conflictos en materia de consumo en México, Brasil, Chile y El Salvador

PAÍS	INSTITUCIÓN	Nivel de conocimiento / Interpondrían una denuncia ante el órgano	Materias con más conflictos de consumo (% del total)
MÉXICO	PROFECO	85% (sin distinción de sexo)	21,1% Telecomunicaciones
CHILE	SERNAC	77,8% (hombres) 79,2% (mujeres)	26,2% Telecomunicaciones 24,1% Locales comerciales 20,1% Salud 20,1% Servicios Básicos
EL SALVADOR	Defensoría del Consumidor	65,6 % (hombres) 34,4% (mujeres)	S/I
ARGENTINA	Defensa del Consumidor	S/I	20% Telecomunicaciones 12% Servicios financieros 9% Bienes (electrodomésticos, vehículos, vestuario)
BRASIL	Secretaría Nacional del Consumidor	S/I	22,5% Telefonía celular y fija 7,4% Tarjeta de crédito 6,4% Banco comercial

Fuente: Elaboración propia en base a Defensoría del Consumidor (2015), SERNAC (2015), Nuevaerant (2017), Secretaría Nacional do Consumidor (2017) y PROFECO (2007)

En suma, se advierte la necesidad de reforzar los canales de información disponibles a fin de que las personas puedan gestionar sus conflictos de consumo mediante las vías disponibles en los respectivos sistemas locales. Sin embargo, es recurrente que aún existan brechas importantes dadas por el desconocimiento de los derechos en materia de consumo. En ese sentido, si bien existe en general un conocimiento relativamente alto de las instituciones estatales que procuran la protección de los derechos de las personas, ello no necesariamente se traduce en personas conscientes de los derechos que les asisten como consumidores, ni de los diversos canales para gestionar sus conflictos que ofrece la institucionalidad existente como lo que ocurre, por ejemplo, en México. Esta advertencia cobra especial sentido en la medida en que muchos de otros derechos fundamentales en América Latina están mediados por una relación de consumo para hacerlos efectivos; téngase como ejemplo paradigmático, el caso del derecho al agua en Chile. En este país el

servicio de agua potable y alcantarillado es entregado por una empresa privada que tiene el monopolio natural del servicio y que se incluye dentro de los conflictos más recurrentes en materia de consumo (20,1% de la categoría servicios básicos).

Finalmente, se desprende de los países con información desagregada por el tipo de materias que una importante cantidad de conflictos de consumo están desarrollándose en el rubro de telecomunicaciones –Brasil, Chile, Argentina y México- que comprende servicios de telefonía fija, telefonía móvil e internet, de amplia expansión en los últimos años en la región.

Por otro lado, es importante destacar los esfuerzos para reducir o morigerar las barreras de información en la esfera de consumo.

Un esfuerzo destacado en la reducción ellas es precisamente el desarrollado en **Chile**. El SERNAC ha implementado durante el año 2018 cursos dirigidos a la ciudadanía, entre los cuales se halla un curso de educación financiera dirigido a jóvenes, un curso de educación financiera en la escuela y un curso de educación para el consumo en la escuela (SERNAC, 2018). Este esfuerzo de SERNAC se complementa con la realización de un curso sobre derechos del consumidor dirigido a funcionarios y funcionarias de la propia agencia estatal.

El Salvador ha implementado, por su parte, una línea telefónica exclusiva para atender a consumidores y consumidoras: el Teléfono 910. A través de esta línea se brindan asesorías de carácter legal, informaciones, recepción de nuevas denuncias sobre posibles infracciones a la Ley de protección al consumidor y seguimientos de casos ya denunciados (Defensoría del Consumidor, 2018). Esta línea telefónica se complementa con la App Defensoría 2.0 disponible para dispositivos móviles y que permite acceder a los servicios de la Defensoría.

En **Colombia** destaca la iniciativa “Consumóvil”, aplicación para teléfonos inteligentes que recopila información sobre derechos de los consumidores y mecanismos idóneos para ejercerlos. Esta aplicación encuentra complemento en una estrategia comunicacional de la Red Nacional de Protección al Consumidor que incluye actividades de sensibilización, capacitaciones y atención tanto a usuarios y usuarias como a comerciantes y funcionarios (Red Consumidor Colombia, 2018).

Ahora bien, y tal como fue desarrollado previamente en el apartado de conflictividad desde la oferta, destacamos la necesidad de que las medidas que se desarrollen por parte de los Estados apunten a un nivel más elevado que la mera entrega de información a las personas. Es decir, que apunten a un verdadero “derecho a comprender” que implica que quienes reciben la información entiendan de manera certera, clara y sencilla las condiciones y consecuencias de sus actos en la esfera de consumo.

b) Barreras de confianza

La segunda barrera institucional de acceso a la justicia observada por el OCCA es la **barrera de confianza**. La desconfianza hacia el sistema de justicia y sus operadores y operadoras puede causar que las personas no se acerquen al sistema de justicia,

debido a diversas razones tales como la corrupción, discriminaciones arbitrarias y abusos por parte de la autoridad. A mayor abundamiento, se documenta que en los países democráticos hay una fuerte correlación entre la percepción de la ciudadanía que los tribunales civiles son efectivos y aquella sobre la independencia ante influencias externas (OECD, 2017).

En los países observados por el OCCA es transversal un alto porcentaje de la población que declara desconfianza en el sistema de justicia. **Argentina**, por ejemplo, reporta cifras poco auspiciosas sobre la confianza en la justicia: 8 de cada 10 personas desconfía en la justicia (UCA-ODSA, 2013). La probabilidad de confiar en la justicia es mayor si el nivel educativo es más alto y tienen mayor nivel socioeconómico; la probabilidad de las mujeres de confiar en la justicia es menor que la de los hombres; la desconfianza es mayor en el gran Buenos Aires; y, finalmente, la desconfianza es mayor en las personas que residen en el trazado urbano que aquellas que viven en villas y asentamientos (UCA-ODSA, 2013). Por otro lado, tampoco son favorables las cifras de confianza sobre jueces y juezas -18,8% considera que son todos corruptos y un 76,9% considera que algunos jueces son corruptos-; y, por su lado, sobre la confianza en los abogados y abogadas -13,2% de las personas considera que todos son corruptos y 82,2% considera que algunos abogados son corruptos- (ACIJ, 2013).

Similar situación se presenta en **Chile**, país en el cual se aprecia una baja valoración del Poder Judicial. Durante el año 2013 un 81% afirmó tener poca o ninguna confianza en el Poder Judicial y solo un 23% confía en este poder del Estado (PNUD, 2014).

Por su parte, **El Salvador** también es parte de esta tendencia. El Poder Judicial es evaluado del siguiente modo por la ciudadanía durante el año 2016: un 30,7% no le tiene ninguna confianza, el 46,5% le tiene poca confianza, el 13,1% poca confianza y solo un 8,5% de las personas tiene mucha confianza en él (UCA Instituto Universitario de Opinión Pública, 2017).

El Poder Judicial de **Paraguay**, a través de su Corte Suprema de Justicia, ha pesquisado mediante una encuesta que de 559 usuarios, que 199 de ellos consideran la gestión como corrupta, es decir, un 35,5% del total (Poder Judicial de Paraguay, 2016).

En **Colombia** se aprecia que existe en la población una valoración media de la justicia, estableciéndose que el 60% de la población en general confía en el sistema de justicia (Dejusticia, 2017). Se establecen ciertas distinciones en los resultados obtenidos.

En primer lugar, las personas que tuvieron contacto con funcionarios judiciales manifiestan una mejor percepción sobre el sistema de justicia y en mayor medida consideran que los funcionarios son honestos. En segundo lugar, la población en situación de pobreza extrema presentó peores grados de percepción sobre el sistema de justicia, indicando que la justicia es costosa y que sus funcionarios son corruptos (Dejusticia, 2017).

Finalmente, en **Nicaragua** se observan cifras medias de confianza en el Poder Judicial. Específicamente, la Corte Suprema de Justicia anota una valoración de confianza promedio durante el año 2016 de 44,15% (SISMO, 2016).

En suma, de los datos recopilados por los Observatorios Locales es posible colegir que hay una tendencia consolidada de una baja valoración y confianza en los poderes judiciales. La corrupción al interior de estas ramas se anota como relevante a la hora de evaluar deficientemente a estas instituciones (véase por ejemplo Argentina y Paraguay).

Completando los hallazgos de los Observatorios Locales, el World Justice Project (2017-2018), en la categoría ausencia de corrupción, de un total mundial de 113 países, posiciona en el lugar 18 a Uruguay, país mejor posicionado de la región, superando incluso a países como Estados Unidos, Francia y Portugal. Le siguen Chile y Costa Rica, ubicados en el puesto 26 y 27 a nivel mundial respectivamente. En la vereda opuesta de esta categoría, se encuentran Bolivia con el puesto 110, Venezuela en el puesto 103 y México en el lugar 102. En el caso de Bolivia, este se encuentra sólo por encima de Uganda, Camerún y Cambodia. Esta categoría del reporte observa la corrupción en la rama ejecutiva, la legislativa, la policía e instituciones militares de cada país.

El mismo World Justice Project (2017-2018) contempla un apartado especial en materia de justicia civil el cual incluye un sub-ítem dedicado a pesquisar, específicamente, la corrupción en este sector. De los países que conforman el OCCA, únicamente Chile y Argentina presentan resultados por sobre el promedio mundial. Preocupantes resultan las cifras sobre corrupción en la justicia civil de México y Nicaragua, muy por debajo del promedio mundial.

TABLA 27.
Corrupción en la justicia civil en los países del OCCA

PAÍS	Categoría Justicia Civil	Sub-ítem corrupción justicia civil	Ránking Regional general
ARGENTINA	0,58	0,58	12/30
BRASIL	0,53	0,69	15/30
CHILE	0,63	0,64	3/30
COLOMBIA	0,49	0,45	19/30
EL SALVADOR	0,50	0,47	21/30
MÉXICO	0,40	0,34	25/30
NICARAGUA	0,39	0,35	22/30
PARAGUAY *	-	-	-
PROMEDIO MUNDIAL	0,56	0,57	-

*Paraguay no fue estudiado en esta edición del WJP

Fuente: World Justice Project (2017-2018)

Por su lado, AmericasBarometer reporta que en la región de América Latina y el Caribe el 20,6% de las personas fue requerida para pagar un soborno durante el año en que se realizó la encuesta (AmericasBarometer, 2017). De las personas que experimentaron victimización, en tanto, en la mayoría de los casos fueron: 14,4% para procesar una solicitud en el gobierno municipal, el 9,6% fue por parte de un oficial de la policía y en un 9,1% de los casos se trató de un soborno por parte de los tribunales de justicia (AmericasBarometer, 2017).

Interesantes resultan las cifras en torno a la tolerancia a la corrupción en la región, pues se presenta una alta volatilidad dentro de los diversos países. Es así como en Haití más de un tercio de las personas indica que pagar un soborno es justificable. También por sobre la media regional se encuentran República Dominicana, Ecuador y Jamaica. En la vereda opuesta se encuentran países como Argentina y Uruguay en los cuales solo 1 de cada 10 personas piensa que pagar un soborno es justificable (AmericasBarometer, 2017).

Así pues, se observa como urgente la necesidad de ampliar la información con la que cuentan los poderes judiciales sobre la confianza institucional y sus funcionarios. Esta información constituye un insumo esencial para detectar prácticas reñidas con la transparencia y la ética pública y, al mismo tiempo, resulta clave para diseñar e implementar políticas eficaces encaminadas a prevenirlas y combatirlas. Asimismo, la existencia de evidencia sirve para crear estrategias de comunicaciones fundadas al interior de las propias instituciones y de canales de comunicación e interacción más efectivos con la ciudadanía.

Por ser la barrera de confianza un tema que es transversal a diversas áreas de la justicia civil, en general, no se cuentan con mayores datos específicos para la Esfera de consumo y las agencias que se dedican específicamente a la gestión de la conflictividad en esta materia. Sin perjuicio de ello, **Chile** posee información sobre el nivel de confianza de la población en el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC). Así, ante la pregunta de cuánta protección cree que tiene contra los abusos, excesos y fallas en los productos y servicios que se ofrecen en el mercado, el 14,8% afirma tener mucha, un 41,7% dice tener bastante, un 36,8% poca, 5,7% ninguna y un 1% no sabe. En las respuestas entregadas no se aprecian diferencias significativas en cuanto al género, edad y el nivel socioeconómico de las personas encuestadas (SERNAC, 2014).

TABLA 28.
Confianza en el Servicio Nacional del Consumidor SERNAC en Chile

¿Cuánta protección cree que tiene contra los abusos, excesos y fallas en los productos y servicios que se ofrecen en el mercado?				
Mucha 14,8%	Bastante 41,7%	Poca 36,8%	Ninguna 5,7%	No sabe 1%

Fuente: SERNAC.

Por su lado, en **México** se han realizado encuestas de percepción que miden la confianza de la ciudadanía en materia de consumo. Así, en caso de llegar a un acuerdo con el proveedor sobre un producto de bienes o servicios, un 19% de las personas no acudiría a PROFECO; en efecto, el 4% de las personas no acudiría la agencia, pues se cree que están del lado del proveedor porque hay corrupción (PROFECO, 2007).

Por su lado, en **México** se han realizado encuestas de percepción que miden la confianza de la ciudadanía en materia de consumo. Así, en caso de llegar a un acuerdo con el proveedor sobre un producto de bienes o servicios, un 19% de las personas no acudiría a PROFECO; en efecto, el 4% de las personas no acudiría la agencia, pues se cree que están del lado del proveedor porque hay corrupción (PROFECO, 2007).

c) Barreras de eficiencia

Las barreras de eficiencia en el acceso a la justicia se relacionan con cómo el sistema ejecuta y administra sus funciones, de tal manera que se maximice la entrega de productos y servicios, incurriendo en el menor costo posible. Una tradicional forma de barrera de eficiencia en el acceso a la justicia es la lentitud y larga duración de los procesos. Sobre este punto, cabe ser reiterado que el proceso y la subsecuente sentencia son solo una de las alternativas posibles al interior del sistema de justicia, habiendo además otros mecanismos de gestión de la conflictividad en materias no penales.

Los países han reportado, en términos generales, problemas en materia de eficiencia, particularmente con la duración de los procesos. Sin embargo, cabe hacer presente que la información empírica (estudios, estadísticas y otros) de procedimientos en materia civil y de consumo es limitada, según lo reportado por los Observatorios Locales.

Sin perjuicio de lo anterior, se evidencia que “en varios países la ejecución dista de ser eficiente y ágil, sino que, por el contrario, exhibe una duración excesiva que se aleja de los parámetros planteados por la jurisprudencia internacional de los derechos humanos (...) en Uruguay la duración de los procedimientos ejecutivos es superior a un año (...) y en Chile la situación es similar, la duración promedio fluctúa en promedio entre un año y medio (si no se oponen excepciones) y tres años (con excepciones)” (Vargas, 2013, p. 202). Evidentemente la demora en estos procesos se puede deber a problemas derivados del funcionamiento burocrático y formalista del sistema de justicia, no obstante, puede ser explicado en algunos casos por deudores que carecen de bienes suficientes para responder a la obligación (Vargas, 2013).

Tal situación lleva a la urgente necesidad de contar con más y mejor información sobre cómo se utilizan los recursos públicos dispuestos para la resolución de los conflictos en el ámbito civil; las relaciones entre los actores o incumbentes y los flujos de relaciones entre aquellos.

Así, en **Argentina**, específicamente en Oficina de Defensa del Consumidor de La Plata se observa que un proceso administrativo en materia de consumo se tarda

en promedio 230 días cuando termina en conciliación o archivo; 500 días cuando se imputa una posible infracción común; y 800 días para imputar una posible infracción a empresas prestatarias de servicios públicos (y en otros casos de mayor complejidad). En esta última etapa la autoridad administrativa realiza una interpretación que busca determinar si el proveedor cometió o no una infracción a la normativa y es la que demora más tiempo; incluso, se prevén mecanismos para acelerarla tales como el pronto despacho y la acción de amparo por mora. (Justicia Colectiva, 2016).

En **Chile**, por su lado, destaca que el SERNAC ha recibido entre los años 2014 y 2016 un total de 431.963 reclamos y 423.910 consultas; entre los mismos años se efectuaron 1170 juicios de interés general, de los cuales se cerraron 718 juicios (un total de 480 de ellos con un resultado a favor, lo que corresponde a un 71% del total) (Daga Lázaro, 2014). Cabe destacar que esta agencia dependiente del poder ejecutivo no tiene facultades para indemnizar a personas afectadas, ni multar infractores.

Tal como se mencionó en el apartado de conflictividad desde la oferta, el Informe de gestión de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) de **Colombia** muestra que el tiempo promedio de atención de los procesos de protección al consumidor fue de 9,5 meses en el año 2016 (Superintendencia de Industria y Comercio, 2016). Esta institución ha indagado sobre el nivel de satisfacción de sus clientes, constatándose que el 6% de los encuestados considera que la SIC superó sus expectativas, el 63% considera que la SIC cumplió sus expectativas y el 31% de las personas considera que la SIC no cumplió sus expectativas; por su parte, los factores más relevantes para evaluarla en orden decreciente son: la información suministrada, la disponibilidad de los canales de comunicación, los tiempos de respuesta, la atención brindada, la cercanía de la entidad con la ciudadanía y el nivel general del servicio (Superintendencia de Industria y Comercio, 2015).

En **México** se considera que el sistema de conciliación de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) funciona adecuadamente, no obstante, "su alcance es limitado e implica altos costos de transacción para los consumidores" (CIDE, 2015, p. 144). Al respecto se plantea como una buena idea ampliar el uso de tecnologías de información y las atribuciones de PROFECO como mecanismo que contribuya a atender de manera más eficaz para atender a un mayor número de consumidores (CIDE, 2015). Recientemente, PROFECO reporta los tiempos de duración de los procedimientos de tipo conciliatorio mediante el cálculo del porcentaje de gestiones que se concluyen dentro de un plazo de 90 días. Durante el primer cuatrimestre del año 2017 se reporta que este avance corresponde al 44,84% del total (PROFECO, 2017). Desde otra perspectiva, se reporta para el año 2016 que la duración de los procesos varía dependiendo de la salida que se aplique: la conciliación tradicional lleva 133 días, la conciliación a través de Concilianet 46 días y las acciones colectivas llevan un mínimo de 48 días si hay solución amistosa y hasta 188 días si se resuelve mediante sentencia, plazo que puede aumentar si se interponen recursos (PROFECO, 2016).

En caso de no llegar a un acuerdo con el proveedor sobre un producto de bienes o servicios, un 19% no acudiría a PROFECO, se presentan dos barreras de tiempo: “no tiene tiempo para ir” (19%) y “el trámite es tardado” (18%) (PROFECO, 2007).

TABLA 29.
Promedio de atención en materia de consumo en Argentina, Colombia y México

PAÍS	INSTITUCIÓN	Tiempo promedio de atención / gestión del conflicto de consumo
ARGENTINA	Oficina de Defensa del Consumidor (La Plata)	Dependiendo de la forma de término (200, 500 u 800 días)
COLOMBIA	Superintendencia Industria y Comercio	285 días
MÉXICO	PROFECO	Dependiendo de la forma de término. 133 y 46 días para la conciliación; entre 48 y 188 días para acciones colectivas.

*Unidades de medida no comparables entre sí.

Elaboración propia basada en Justicia Colectiva (2016), Superintendencia de Industria y Comercio (2015) y PROFECO (2016).

Si bien la información producida por los países a nivel local es en general limitada y no se levanta de manera sostenida en el tiempo, el World Justice Project (2017-2018) ha recopilado valiosa información sobre la duración de los procesos en el ámbito civil. Se observa que ningún país de los Observatorios Locales está por sobre el promedio mundial en lo que respecta a la celeridad de los procesos civiles; Colombia, Brasil y México muestran los índices de los miembros del observatorio más deficitarios, mientras que Chile y El Salvador exponen los mejores índices los que, sin embargo, no alcanzan a estar por sobre el promedio mundial.

TABLA 30. Justicia civil y dilaciones indebidas en los países del OCCA

PAÍS	Categoría Justicia Civil	Sub-ítem justicia civil sin dilaciones indebidas	Sub-ítem procedimientos administrativos sin dilaciones indebidas	Ránking Regional general
ARGENTINA	0,58	0,32	0,45	12/30
BRASIL	0,53	0,24	0,28	15/30
CHILE	0,63	0,44	0,55	3/30
COLOMBIA	0,49	0,23	0,37	19/30
EL SALVADOR	0,50	0,40	0,48	21/30
MÉXICO	0,40	0,27	0,33	25/30
NICARAGUA	0,39	0,38	0,47	22/30
PARAGUAY *	-	-	-	-
PROMEDIO MUNDIAL	0,56	0,47	0,50	-

*Paraguay no fue estudiado en esta edición del WJP

Fuente: World Justice Project (2017-2018)

Por otra parte, los sistemas de justicia atraviesan actualmente importantes desafíos en su modernización, en consonancia con las exigencias del llamado “Gobierno Abierto” que implica la búsqueda de la eficiencia judicial mediante el uso cada vez más intenso de las tecnologías y una mayor vinculación con la ciudadanía (Jiménez, 2014). Tales esfuerzos pueden contribuir sustantivamente a mejorar el acceso a la justicia de las personas.

En ese sentido, la OECD (2016, p. 18) sistematiza los beneficios de la introducción de las TIC’s en el acceso a la justicia:

TABLA 31.

Beneficios de la introducción de las TIC's en el acceso a la justicia civil

	Entregando acceso a la información	Respaldando la entrega de servicios	Entregando servicios continuos e integrados
¿CÓMO LA TECNOLOGÍA APOYA ESTO?	Asistiendo a las personas a acceder y entender la ley e información sobre cómo resolver problemas de modo temprano y con criterios de costo-beneficio	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aumentando el acceso a la justicia de terceros mediante mecanismos alternativos de solución de conflictos, servicios de tribunales ▶ Aumentando la eficiencia y el alcance de las prestaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entregando más de una opción de entrada al sistema de justicia civil ▶ Integrando los servicios prestados por agencias y organizaciones
EJEMPLOS DE INICIATIVAS TECNOLÓGICAS	Sitios web Aplicaciones (apps) Social media	Video-conferencias Resolución de conflictos online Servicios de E-court, tramitación electrónica y soporte electrónico Servicios de transacción online	Sitios web gubernamentales completos Sistemas de información integrada que comparten información entre agencias gubernamentales

*Traducción propia

En suma, se observa que hay nuevos desafíos en la reducción de las barreras de eficiencia por parte de los tribunales a través de vías más tradicionales de la justicia civil en materia de consumo, así como en agencias administrativas que resuelven conflictos de esta esfera. En esa línea, urge la consolidación de información actualizada por parte de los Estados respecto al actual funcionamiento de estas instancias. Por otra parte, es indispensable la paulatina incorporación de nuevas tecnologías que permitan una mejora en la resolución de los conflictos: entregando información a usuarios y usuarias de manera más completa y oportuna; reforzando la entrega de servicios en términos de eficiencia y ampliando el número de vías para la resolución de los conflictos; y, finalmente, creando redes más integradas entre las instituciones con facultades para resolver controversias.

Es importante destacar este último punto, ya que es recurrente que las instituciones dedicadas a la gestión de la conflictividad en América Latina se encuentren atomizadas en diversas instancias y dependan tanto del poder judicial como del ejecutivo. Particularmente, en materia de consumo es recurrente que agencias del ejecutivo –dedicadas de modo exclusivo a asuntos de consumo- deban relacionarse activamente con otras instancias jurisdiccionales; por ejemplo, en Chile el SERNAC es dependiente del ejecutivo, no obstante, se relaciona continuamente con los juzgados de policía local que se encuentran sometidos a la superintendencia

del Poder Judicial. Es así como es necesario crear instancias de relación que propendan al mejor funcionamiento de dichas instituciones y que permitan redes de interacción más eficientes en favor de las personas que desean resolver sus conflictos en la materia.

Así, es necesario fomentar la articulación entre estas instancias bajo distintos niveles de intensidad. Siguiendo a (Corbett y Noyes, 2008) estas relaciones pueden desplegarse con diversos niveles desde el menos al más intenso:

TABLA 32.
Niveles de intensidad en la articulación de agencias

1. COMUNICACIÓN	Discusiones claras, consistentes y sin prejuicios; entregando e intercambiando información para mantener relaciones significativas entre las agencias. <i>Reuniones periódicas entre agencias para discutir problemas.</i>
2. COOPERACIÓN	Asistencia a cada agencia en sus respectivas actividades, entregando asistencia general, información y/o respaldo entre programas, agencias u objetivos de cada de una de ellas. <i>Consenso sobre buenas prácticas entre agencias y monitoreo.</i>
3. COORDINACIÓN	Declaración conjunta de principios y misiones entre agencias. Agencias e individuos acceden a planificaciones conjuntas, sincronizando metas y objetivos. <i>Procedimientos para resolver disputas entre agencias y estándares de exigibilidad coordinados bajo objetivos comunes.</i>
4. COLABORACIÓN	Renuncia voluntaria de agencias e individuos a parte de su autonomía en favor de los objetivos en común. La colaboración implica cambios en las agencias, grupos e individuos para fomentar el cumplimiento de los objetivos en común. <i>Estándares de cualificación de personal, formularios, protocolos y procesos de solicitud únicos y una administración funcional centralizada.</i>
5. CONVERGENCIA	Evolución de la colaboración hacia la reestructuración de los servicios, programas, presupuestos, misiones y objetivos de las agencias. <i>Disposiciones contractuales de reasignación de fondos, recursos compartidos y una agencia rectora.</i>
6. CONSOLIDACIÓN	Comportamiento armónico y unido de las agencias, grupos e individuos. La autonomía individual ha sido reasignada, aceptando la identidad y los objetivos comunes. <i>Planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios con equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, planificación fusionada y capital humano y activos fijos compartidos.</i>

Fuente: Basado en Corbet y Noyes, 2008, p. 7 y Leyton, Cortinez, Fernández y Fernández, 2017, p. 10-11.

Si bien consideremos que no en todo el quehacer público se requiere de una articulación de alta intensidad, debido a la complejidad de la tarea de la gestión de la conflictividad civil sí es necesario que se propenda hacia niveles más intensos. Las ventajas de avanzar hacia niveles más sofisticados de articulación en el funcionamiento de las instituciones repercuten positivamente en la eficiencia de las mismas. Por ejemplo, “evita o minimiza la duplicación y superposición de políticas; la entrega de servicios es más efectiva, al reducir la fragmentación de los servicios; mejora el acceso de los usuarios/as y su experiencia, ante una oferta comprensiva e integrada; incrementa la eficiencia, al lograr más acciones con el uso de los recursos limitados; incrementa la eficacia, logrando mejores resultados para consumidores y financistas” (Leyton, et al, 2017, p. 12). Un aspecto destacable de la articulación es, asimismo, la eliminación de contradicciones o tensiones entre políticas o programas normalmente atomizados en diversas reparticiones estatales, permitiendo así el aprovechamiento de economías de escala para el despliegue más eficiente de los recursos: se disminuyen los costos operativos y, con ello, se promueve el uso eficiente de los recursos públicos (Leyton, et. al., 2017). Este diagnóstico se advierte notoriamente en el ámbito de la esfera de consumo, pues existen diversas instancias que se ocupan de la materia y que pueden tener, eventualmente, facultades complementarias o incluso superpuestas. Más aún si se consideran las complejidades de los Estados federales como Brasil y Argentina en los que existen instituciones en materia de consumo que dependen, por un lado, del poder central (a nivel nacional) y, por otro, instituciones que dependen Estado o de la Provincia (a nivel local).

d) Barreras de eficacia

Son barreras de eficacia aquellas que impiden que los acuerdos o sentencias judiciales se cumplan. En este sentido, una sentencia sin posibilidades de ejecutarla o llevarla a cabo no es más que una declaración de intenciones que vuelve al sistema de justicia en una construcción puramente teórica e ineficaz (Vargas, 2013).

La información disponible en los diversos países sobre las barreras de eficacia es, en general, escasa y poco actualizada. Por tal razón, es de suma importancia consolidar indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación periódicos que permitan dar cuenta del grado de cumplimiento de acuerdos y sentencias judiciales, así como también del grado de satisfacción de las personas cuyos conflictos se someten a estos acuerdos y resoluciones. Es necesario, además, distinguir claramente aquellos indicadores que se refieren estrictamente a la gestión al interior de las instituciones, responsables y procesos internos de trabajo los cuales responden mayormente a la idea de eficiencia. Y, por otro lado, aquellos indicadores que miden los productos que emanan de dichas instituciones (ya sea las sentencias, los acuerdos, conciliaciones, etcétera), así como también la satisfacción usuaria de las personas respecto de tales productos, aspectos que responden a la idea de eficacia en sus sentido más estricto. Finalmente, resulta importante indagar en el impacto de estos productos en el sistema de justicia en su conjunto.

En general, se observa que en la región que la información cuantitativa y cualitativa disponible sobre esta barrera es irregular e impide el tomar decisiones informadas, ya sea para detectar problemas o bien introducir mejoras sustantivas.

Sin perjuicio de lo anterior, de la información que fue posible de obtener a través de los Observatorios Locales, se aprecia para la esfera de consumo lo siguiente:

En **Argentina** no existen datos oficiales a nivel nacional, sino algunos datos a nivel subnacional en materia de consumo. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires en el primer semestre del 2017 se registra un ingreso de 10.077 denuncias de las cuales se resolvieron 6.548 (Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor, 2017). También en Argentina se ha indagado sobre la percepción de la ciudadanía en la materia, verificándose que ante la pregunta de la efectividad de la asistencia jurídica brindada 21,6% indica que no le ayudó mucho a resolver el problema, 32% señala que le ayudó mucho y pudo resolver el problema y 46,4% manifiesta que le ayudó mucho aunque no pudo resolver el problema (ACIJ, 2013). Por su lado, el Ministerio Público Fiscal (2016) encontró que 10% de los encuestados considera que la justicia no sirve, no soluciona los problemas o es muy lenta.

Interesantes datos sobre eficacia se recogen en **El Salvador**. De un total de 10.947 denuncias de junio del 2016 a abril del 2017, solamente 411 concluyeron en resolución final, emitida por el Tribunal Sancionador; de ellas 267 fueron sanciones lo que corresponde al 64.9% (Defensoría del Consumidor El Salvador, 2017).

Colombia recoge un aumento significativo en el número de decisiones de apertura de investigaciones e imposición de sanciones en el periodo junio 2016- julio 2017, aumentando un 36% respecto al periodo inmediatamente anterior (Superintendencia Industria y Comercio, 2017). Asimismo, fueron resueltas 557 investigaciones administrativas y en 372 de ellas se encontró mérito para imponer una sanción administrativa por infracción a las normas sobre protección a los derechos de los usuarios (Superintendencia Industria y Comercio, 2017).

En **México** han advertido la importancia de medir los resultados del sistema nacional de protección de los derechos del consumidor, específicamente, con la evaluación del desempeño del sistema nacional de protección al consumidor de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). Los resultados obtenidos, bajo indicadores de resultados, demuestran que: el porcentaje del monto recuperado en los procedimientos concluidos supera el 80% durante los años 2012, 2013 y 2014, mientras que la proyección del año 2015 lo sitúa por sobre el 87,79% (UANL, 2015). El porcentaje de procedimientos conciliatorios concluidos dentro de un plazo de 90 días varía de 53,08% en 2013 a 44,84% en 2015, correspondiendo esta última cifra al avance del primer cuatrimestre del año; por su lado, el indicador de porcentaje de acciones colectivas admitidas indica que existe una alta dispersión en el periodo 2012-2015: en el año 2012 llega a 100%, el año 2013 es de 66,67%, el año 2014 25% y el año 2015 (con datos del primer semestre) asciende a 66,67% (UANL, 2015).

También en **México** se ha indagado sobre la eficacia de PROFECO mediante una encuesta dirigida a personas mayores de 18 años. De la misma se desprende que las personas que tuvieron un problema con los proveedores en un 43% de los casos acudió a reclamar con el vendedor, mientras que en el 24% de los casos no hizo nada y en un 21% habló con el gerente o dueño del negocio (PROFECO, 2007). De las

personas que reclamaron al proveedor, solo la mitad de ellas tuvieron una respuesta favorable; por su lado, entre quienes no llegaron a un acuerdo con el proveedor la mayoría de los consumidores identifica a la PROFECO como la instancia a la cual recurrir con un 60% de las menciones. Ahora bien, distinguiendo por el sexo de las personas encuestadas se aprecia que 63% de los hombres acudiría a esta institución, mientras que en el caso de las mujeres la cifra llega a 58% lo que lleva a concluir que hay cierta diferencia en cuanto a las decisiones que se adopten en atención al género (PROFECO, 2007). Si se desglosa esta decisión por la escolaridad de las personas también hay diferencias importantes: el segmento sin estudios alcanza solo un 43% de las personas acudiría a PROFECO, aumentando gradualmente hasta el 75% de las personas que acudiría a PROFECO entre quienes tienen estudios de posgrado (PROFECO, 2007). En lo que refiere a la evaluación del desempeño de la PROFECO la calificación entregada por las personas encuestadas es de 7,90 de un máximo de 10, variando levemente en la nota entregada por mujeres y hombres siendo la de estos últimos levemente más baja (PROFECO, 2007). Cabe ser mencionado que los elementos considerados para evaluar dicen relación con satisfacción usuaria de las personas.

Finalmente, respecto a la eficacia de los mecanismos de gestión de la conflictividad en materia de consumo se observa en términos porcentuales que: la conciliación tradicional asciende a 80%, la conciliación en Concilianet llega a 94% (PROFECO, 2016).

Datos sobre el SERNAC en **Chile** muestran que en el año 2013 la institución recibió un total de 311.756 reclamos a nivel nacional, de los cuales 300.143 fueron gestionados y cerrados. Entre ellos 8.351 reclamos pasaron a formar parte de una mediación colectiva; es decir, sin considerar los casos sometidos a mediación colectiva se concluyeron 291.792 reclamos de los cuales 56,98% favoreció al consumidor (Daga Lázaro, 2014). Con todo, en términos de eficacia cabe resaltar la limitación del SERNAC en sus facultades lo cual ha llevado, incluso, a denominarlo como un “león sin dientes”, principalmente, por el hecho de que está imposibilitado de imponer multas y fiscalizar la actividad de las empresas que infringen los derechos de las personas consumidoras (Engel, et al., 2013). Cabe mencionar que hubo recientemente un proyecto de ley en el país que buscaba robustecer las facultades del SERNAC, incluyendo la capacidad sancionatoria. No obstante, el Tribunal Constitucional declaró como inconstitucional las mismas argumentando que el organismo no cumple con los requisitos para juzgar, pues estas corresponden de modo exclusivo a un tribunal independiente e imparcial, características que SERNAC no reúne²⁶. En ese sentido, los juzgados de policía local –dependientes de las municipalidades- son en Chile la institución que por regla general resuelve los conflictos de consumo. Así, en el año 2016 se reporta que ha ingresado un total de 8.509 causas por infracción a la ley del consumidor (INE, 2017).

²⁶ Para más detalles sobre este tema, se recomienda revisar el apartado de Normativa e Institucionalidad.

El mecanismo más utilizado en **Brasil** para la gestión de los conflictos de consumo es la Carta de Informações Preliminares (CIP) –una notificación previa física o electrónica hacia el proveedor-, por medio de la cual es posible resolver la demanda del consumidor sin la necesidad de iniciar un proceso administrativo o judicial. Así, durante el año 2017 el índice de resolución mediante esta vía llega a un promedio de 73,9% lo que supone un muy alto porcentaje de conflictos de consumo que se resuelven mediante la CIP, desglosando por sectores el con el mayor índice de éxito es telecomunicaciones con un 82,1%, salud suplementaria 77,2%, mientras que muy por debajo del promedio de todos los sectores se encuentra agua y servicios sanitarios (68,0%), transporte aéreo (66,6%) y concesionarias de energía eléctrica (66,5%) (Secretaria Nacional do Consumidor, 2017).

TABLA 33. Eficiencia en algunos países del OCCA en materia de consumo

PAÍS	año	Nivel de eficacia en la gestión de la conflictividad en materia de consumo	Porcentaje de denuncias concluido o gestionado
ARGENTINA (Ciudad de Buenos Aires)	2017	Denuncias: 10.077 Resueltas: 6.548	64,9%
EL SALVADOR	2016 / 2017	Denuncias: 10.947 Resueltas: 411	3,7%
CHILE	2013	Denuncias: 311,756 Gestionadas: 291.792 (sin incluir mediaciones colectivas)	93,5%

*Datos no comparables entre sí.

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor (2017), Daga Lázaro (2014) y Defensoría Nacional del Consumidor (2017)

A pesar de las limitaciones de información en el ámbito local para los asuntos de consumo, un dato que puede servir para ilustrar la actual situación de América Latina es el reciente Ranking Doing Business (2018). En la categoría “cumplimiento de los contratos” se agrupan indicadores que miden el tiempo y el costo para resolver una disputa comercial a través de un tribunal de primera instancia local y la calidad de los procesos judiciales. En la tabla siguiente se aprecia que la región se encuentra por detrás de los países de la OCDE, Asia Oriental y el Pacífico, Europa y Asia Central tanto en el cumplimiento de contratos como en el tiempo. Respecto a la calidad de los procesos judiciales se aprecia que la región se ubica por detrás del promedio de los países de la OCDE y los promedios de Europa y Asia Central.

TABLA 34.

Cumplimiento de contratos en América Latina y el mundo

ECONOMÍA		CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS DAF	CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS CLASIFICACIÓN	TIEMPO (DÍAS)	COSTO (% DE CANTIDAD DEMANDADA)	ÍNDICE DE CALIDAD DE LOS PROCESOS JUDICIALES (0-18)
N Ó I G E R	Oriente Medio y Norte de África	54,21	106	638,5	24,4	5,9
	OCDE	66,76	47	577,8	21,5	11
	Europa y Asia Central	65,38	51	489,9	26,2	10
	Asia Oriental y el Pacífico	53,09	102	565,7	47,3	7,9
	Asia Meridional	43,48	142	1101,6	29,6	7
	América Latina y el Caribe	53,13	107	767,1	31,4	8,4
	África Subsahariana	48,14	128	656,8	44	6,5

Fuente:

Doing Bussiness, 2018

Finalmente, el World Justice Project (2017-2018) releva interesante información sobre la justicia civil. Particularmente importante para el tema de la eficacia es el sub-factor “civil justice is effectively enforced” que mide cómo lo resuelto en esta sede es efectivamente cumplido. Así, en los países que forman el OCCA se observa que en general hay preocupantes cifras, pues sólo Chile con 0,63 y Argentina con 0,55 superan el promedio mundial. Países como México y Brasil, por su parte, son el ejemplo de problemas en la etapa de ejecución y del cumplimiento de lo resuelto en materia civil, exhibiendo cifras preocupantes.

TABLA 35.

Cumplimiento efectivo de lo resuelto en la justicia civil en los países del OCCA

PAÍS	Categoría Justicia Civil	Sub-ítem civil justice is effectively enforced	Ránking Regional general
ARGENTINA	0,58	0,55	12/30
BRASIL	0,53	0,41	15/30
CHILE	0,63	0,63	3/30
COLOMBIA	0,49	0,44	19/30
EL SALVADOR	0,50	0,48	21/30
MÉXICO	0,40	0,39	25/30
NICARAGUA	0,39	0,42	22/30
PARAGUAY *	-	-	-
PROMEDIO MUNDIAL	0,56	0,54	-

*Paraguay no fue estudiado en esta edición del WJP

Fuente: World Justice Project (2017-2018)

e) Barreras de formalismo y burocracia

Esta barrera de acceso a la justicia dice relación con la excesiva ritualidad en la realización de actividades y trámites que hay que seguir para resolver un conflicto de relevancia jurídica. En la actualidad nos encontramos frente a un nuevo paradigma en los servicios públicos en virtud del cual se busca superar nociones tradicionales de las instituciones públicas para ajustarlas a las necesidades cambiantes de la ciudadanía. Es así como se pone énfasis en la calidad y valor del servicio que prestan las instituciones públicas, por sobre el seguimiento rígido de reglas y procedimientos (Barzelay, 1998).

Sobre esta barrera los Observatorios Locales han detectado que existe en general una mala percepción de la ciudadanía sobre la burocracia en la realización de trámites en la justicia.

En **Argentina**, según un estudio del Ministerio Público Fiscal (2016), se identificó que 24,4% de las consultas tuvieron un obstáculo burocrático y 24,8% un obstáculo procesal para acceder a la justicia (Ministerio Público Fiscal, 2016). En La Rioja, por su parte, se estableció que el 30% de las personas que tuvieron un conflicto o problema no acudió a una institución por la complejidad del trámite, superando a obstáculos de distancia (20%), falta de información (17%), el tiempo de los trámites (17%) y costo (16%) (INECIP, 2016).

Interesantes hallazgos en esta materia se han detectado en **Chile**. El Informe de Entrevistas Líderes de Opinión Poder Judicial (2014) concluye que entre las debilidades de la judicatura se encuentra su corporativismo y clausura, además de operar de modo impenetrable para la ciudadanía. Sobre la relación con esta última con la judicatura se concluye que existe una relación lejana, debido a formas de comunicación en las que no se usa un lenguaje claro. De este modo, finalmente, se recomienda fortalecer la vocería del Poder Judicial y su rol pedagógico, haciendo comprensibles sus comunicaciones, fallos y decisiones mediante la utilización de un lenguaje más mundano (Poder Judicial, 2014).

En cuanto a las medidas para reducir las barreras de formalismo y burocracia, hay buenos ejemplos de políticas y acuerdos para la implementación del lenguaje claro en las sentencias y en la comunicación de las instituciones con la ciudadanía.

Por ejemplo, **Colombia** aprobó el Código Iberoamericano de Ética Judicial. Este cuerpo normativo no tiene fuerza vinculante, aunque sí sirve de guía para que en la dictación de sentencias, estas se expresen de manera ordenada y clara las razones jurídicamente válidas, aptas para justificar la decisión (Rama Judicial, s.f.).

En **Chile** existe un convenio interinstitucional abierto e indefinido para el uso y promoción del lenguaje claro suscrito por la Corte Suprema, la Contraloría General de la República, la Cámara de Diputados, el Consejo para la Transparencia y La Universidad Católica de Valparaíso, cuyo objetivo es la implementación de una red de instituciones públicas que aboguen por transmitir de manera clara y sencilla el contenido de los documentos que emanan de los órganos del Estado (Congreso Nacional, 2017). Junto a lo anterior, el Poder Judicial ha puesto a disposición de las personas cápsulas educativas (videos de corta duración) que explican conceptos jurídicos de uso común que resultan complejos para el público general, tales como el desistimiento, curador ad litem, sentencia de reemplazo, entre otros.

En **Argentina** el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha elaborado material de fácil comprensión para la ciudadanía, sobre leyes, decretos y resoluciones, así como también se ha producido un Manual SAIJ de Lenguaje Fácil. Recientemente, en octubre del año 2017, se creó la Red Nacional de lenguaje claro conformada por funcionarios y funcionarias de los tres poderes del Estado (Carretero, 2017).

En países como **El Salvador** se reportan formas más rudimentarias de acercamiento a la ciudadanía. El Observatorio Local del mencionado país informa que las decisiones y criterios utilizados por la judicatura solo se expresan para los casos más emblemáticos y que revisten interés mediático.

También relevantes son los esfuerzos de los países en materia de políticas de derivación y orientación a la ciudadanía:

Por ejemplo, **México** desarrolla esfuerzos en esta línea a través de su Programa Para Un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. Este programa, además de buscar la simplificación de las normas y trámites gubernamentales, procura que el gobierno sea más eficiente, orientado a resultados y con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios y que utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

En suma, se aprecia que existen esfuerzos sostenidos en los diversos países de América Latina para reducir las barreras de formalismo y burocracia, siendo la adopción del lenguaje claro la medida más recurrente. Cabe ser señalado que es importante consolidar indicadores y mecanismos de seguimiento en la adopción de estas políticas de lenguaje claro para determinar la verdadera aplicación de las mismas por los operadores del sistema de justicia, así como para determinar el impacto en su comprensión por parte de las personas. La adopción del lenguaje claro, por su parte, no se agota en el momento de la sentencia o resolución judicial: interesantes experiencias como la de Chile en el uso de videos de tipo pedagógico pueden ser replicables, a bajo costo, para acercar conceptos que son de difícil comprensión por el público no especialista y cuyo valor es que no están circunscritas a un proceso ya iniciado, sino que benefician a la población general.

Específicamente para temáticas relacionadas al consumo se aprecia la necesidad de que exista información clara y cercana a los consumidores y consumidoras. Ello en atención a las llamadas fallas de mercado que, en materia de consumo, se traducen la existencia de asimetrías de información entre proveedores de productos y servicios y consumidores; costos de transacción elevados para que los consumidores puedan hacer cumplir sus derechos por sí mismos; y, finalmente, la racionalidad limitada de los consumidores (Daga Lázaro, 2014).

Lo anterior, encuentra un correlato con lo recogido por SERNAC (2015) en **Chile**, pues ante la pregunta sobre las razones que llevan a las empresas a no respetar los derechos de los consumidores se encuentra: que las autoridades no fiscalizan ni sancionan lo suficiente (54,3%); que las empresas no les interesa solucionar los problemas o no responden los reclamos (40,3%); que las empresas prefieren no informar al consumidor de sus derechos para no recibir reclamos (26,7%), entre las más recurrentes. En similares términos, en **México** se advierte que en caso de no llegar a un acuerdo con el proveedor por un conflicto con un bien o servicio, un 19% de las personas no acudiría a PROFECO, encontrándose las principales causas esgrimidas el que no le harían caso (27%) y porque se requiere mucho papeleo y requisitos (4%) (PROFECO, 2007).

Es importante destacar que en materia de consumo las barreras de formalismo y burocracia tienen una importancia destacable, particularmente cuando se trata de algún servicio que implica la satisfacción de otro derecho; téngase por ejemplo, los

servicios de agua o sanitarios que están estrechamente ligados con la satisfacción del derecho al agua. Además, reiteramos que en estos casos existe una intersección entre tres áreas del derecho, cuyos alcances se entrelazan, a saber, el derecho administrativo regulatorio, derechos humanos y los derechos del consumo.

2.4.3 Barreras sociales, culturales y económicas

a) Barreras económicas

Las barreras económicas son aquellas que dificultan el acceso a la justicia por motivos monetarios; ya sea por la necesidad del pago de cuotas judiciales, el pago de honorarios de abogados o abogadas, el pago de fotocopiado y otros trámites, así como el traslado y hospedaje para concurrir a los tribunales u otras instituciones del sistema de justicia.

Se debe tener consideración que la pobreza es un complejo fenómeno que persiste en América Latina. Según cifras de CEPAL (2015) la tasa de pobreza en América Latina se situó en el 28,2% en 2014 y la tasa de indigencia llegó al 11,8% del total de la población. En cuanto a la variación de la pobreza se observan diversas realidades en la región. Por un lado, algunos países exhiben mejoras importantes, reduciendo las tasas de pobreza significativamente; por ejemplo, Uruguay reduce su tasa en -14,9% en el periodo 2010-2014, Perú en el mismo periodo reduce en -9,8% y Chile en -9,1% entre los años 2009 y 2013 (CEPAL, 2015). Una evolución también positiva se produce en Brasil, Ecuador, Colombia, Bolivia, Paraguay y Panamá (CEPAL, 2015). En la vereda opuesta se encuentra Honduras que aumenta su tasa de pobreza en 2,3% en el periodo 2010-2014 y México que lo hace en 2,9% entre los años 2008 y 2014 (CEPAL, 2015).

Otro antecedente que resulta importante para analizar las barreras económicas de acceso a la justicia es la desigualdad en la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini muestra que América Latina se sitúa en 0,491 donde el 0 es la completa igualdad y el 1 es la completa desigualdad (CEPAL, 2015). En comparación con otras regiones se exhibe una distribución del ingreso menos equitativa que en la Unión Europea -cuyo promedio es de 0,31 en el año 2013- y una distribución similar a la de Estados Unidos (0,41), Rusia (0,42) y China (0,42) para el mismo año 2013 (CEPAL, 2015). El índice de Palma, por su lado, expone la proporción que hay entre el 10% más rico versus el 40% más pobre de la población, permitiendo así estudiar la desigualdad en la distribución de los ingresos entre estos dos grupos. Para el periodo 2010-2014 se revela una alta heterogeneidad entre los países de la región, donde Uruguay tiene un índice de 6,6 ubicándose como el país más equitativo, mientras que Honduras se encuentra el último lugar con un índice de Palma de 21,4 (CEPAL, 2015). El índice de Palma regional –considerando 17 países de la región- es de un 14,0 (CEPAL, 2015).

Las políticas públicas en materia de justicia necesariamente deben tener en cuenta que una gran parte de la población se encuentra en situación de pobreza, así como el factor de la desigualdad en el ingreso en los países de América Latina.

En la esfera de consumo cobra importancia aquello mencionado en la parte introductoria del presente informe, esto es que los reclamos y problemas experimentado por las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos más altos tienden a ser sobre-representados, mientras que los problemas que viven poblaciones con ingresos menores son, a su vez, sub-representados (Best y Andreasen, 1976 en Ramsay, 2013). Si bien la barrera económica está dada por el lado de la “demanda”, es decir, de las personas en situación de vulnerabilidad económica es importante destacar que estas se ven agudizadas en la medida en que las redes institucionales del Estado (oferta) no garantizan un adecuado y equitativo acceso a la justicia a toda la población mediante sus políticas públicas e instituciones.

Por otra parte, cabe mencionar que para muchas personas el costo económico de iniciar un litigio supone una barrera significativa para acceder a mecanismos de gestión de sus conflictos. Para el caso de las personas consumidoras es también un desincentivo el que el conflicto suponga una cantidad pequeña de dinero, pues el costo de un eventual litigio puede exceder con creces el monto que podría conseguir si tiene una resolución en su favor (Benhör y Micklitz, 2010). El fenómeno anterior lleva incluso a que se pueda concluir erróneamente que los conflictos de consumo son insignificantes, ignorando así el efecto acumulativo que muchos pequeños casos pueden tener en la sociedad (Benhör y Micklitz, 2010).

En general se observó que existen pocos estudios de percepción que midan cómo la ciudadanía percibe los costos de resolver sus conflictos civiles a través de la institucionalidad existente. Un país que cuenta con información al respecto es **Argentina**. En el año 2013 se estableció que el 3,07% de la población no buscó asesoramiento porque creyó que sería demasiado caro. De las personas que buscaron asesoría, el 50% consultó y encontró como respuesta que no podían ayudarlas; el 22,5% sabía dónde buscar asesoría pero era esta era muy cara; 22,5% no encontró asesoría; y 2,5% de las personas no sabía dónde buscar asesoría. (ACIJ, 2013). Profundizando en las consultas, esta vez a propósito de la imparcialidad con que los tribunales resuelven los casos, se evidenció que el 57,05% de las personas considera que siempre se favorece a las personas ricas y poderosas; un 24,8% cree que siempre es imparcial; un 17,08% estima que en la mayoría de los casos es imparcial; mientras que un 1% no sabe (ACIJ, 2013). En la consulta sobre si la riqueza o poder de las distintas partes en un juicio condiciona su resultado, las personas entrevistadas contestaron en un 82,09% que las personas ricas y poderosas tienen ventaja; un 14,43% que la riqueza y el poder no influyen en el resultado y un 2,99% indicó que las personas pobres tienen ventaja (ACIJ, 2013).

En **Chile** el SERNAC (2015) indagó en la vulnerabilidad de los consumidores mediante la pregunta “¿a quienes considera que menos se le respetan los derechos como consumidores?”. El 45,6% de las personas indica que a las personas de bajos recursos, solo seguida de cerca por “a los adultos mayores” con 42,9% de las respuestas.

Para efectos ilustrativos, a continuación se reproduce la siguiente tabla que contempla información disponible sobre salario mínimo nacional y honorario promedio de profesional²⁷ abogado/a en juicio en materia de consumo.

De estos antecedentes se desprende la elevada cantidad de dinero que supone el iniciar un proceso, incluso solo teniendo en consideración el precio del honorario profesional del abogado o abogada (y sin considerar eventuales tasas o gastos procesales). Es así como se colige que el valor por honorario profesional promedio, en causas de consumo de primera instancia, supera con creces el salario mínimo mensual.

TABLA 36.
Salario mínimo y honorarios profesionales de abogados y abogadas en los países del OCCA

PAÍS	Salario mínimo nacional neto mensual USD	Honorario promedio profesional USD
ARGENTINA	366 USD	Entre 7 y 20% del monto pedido en juicio
BRASIL	300 USD	Estimado 1812 USD (o 20% del monto del juicio)
CHILE	408 USD	Estimado 135 USD – 2212 USD
COLOMBIA	270 USD	Entre el 3 y el 10% del monto pedido en juicio
EL SALVADOR	300 USD	Estimado 20 al 35% del monto pedido en juicio
MÉXICO	95,4 USD (cálculo en base a mínimo diario para 20 días trabajados con un mínimo diario de 4,77 USD)	Estimado 540-1350 USD
PARAGUAY *	357 USD	Entre 5% a 25% del monto pedido en juicio

Fuente: Elaboración propia con información recopilada por los observatorios locales del OCCA

²⁷ Calculado a cambio de moneda nacional a USD, según tipo de cambio vigente a agosto de 2018.

Ante este panorama, las tradicionales medidas adoptadas por los Estados para reducir las barreras económicas en el acceso a la justicia son: la asesoría gratuita de abogados o abogadas para las personas que no cuentan con los medios económicos para acceder a ella; la existencia de agencias estatales dedicadas a la defensa de los derechos de las personas sin recursos; la exención del pago de tasas y aranceles judiciales y procesales, previa verificación de la situación de pobreza; entre otras.

Sin embargo, es necesario contar con información más detallada sobre cómo estas medidas contribuyen a reducir las barreras económicas de acceso a la justicia, considerando que en ciertas ocasiones estas son insuficientes en su alcance, cobertura e impacto en la reducción de los obstáculos para acceder a la justicia dado el alto costo que supone en su implementación para los Estados. Por otro lado, es importante evaluar los criterios de elegibilidad para acceder a la asesoría jurídica gratuita -y cómo estos criterios pueden eventualmente resultar muy restrictivos-, así como la coordinación entre las diversas agencias que prestan estos servicios (Schetzer y Henderson, 2003).

Además, es preciso relacionar estas iniciativas con una adecuada comunicación a los posibles beneficiarios de las mismas.

Finalmente, es necesario mencionar que las barreras económicas suelen presentarse de modo simultáneo con otras barreras tales como las geográficas. Por tal razón, además de los costos mismos del proceso o instancias de resolución de conflictos, deben ser considerados los gastos necesarios para el desplazamiento o transporte de las personas que acceden a dichas instancias.

b) Barreras geográficas y físicas

Se trata de aquellos obstáculos en el acceso a la justicia dados por circunstancias geográficas o físicas, que impiden el acceso de quienes viven en zonas alejadas de los centros urbanos a servicios del sector justicia, así como a otros mecanismos de gestión de la conflictividad formales.

A dichas barreras se les suman, en numerosas ocasiones, bajos niveles de alfabetización y dificultades en el acceso a información en línea por parte de quienes viven en zonas rurales. Otra dificultad propia de pequeñas comunidades rurales es la falta de privacidad en la consulta y la persistencia de actitudes conservadoras que suelen retrasar o impedir la consulta oportuna de las personas que necesitan acceder a un servicio jurídico (Schetzer y Henderson, 2003).

Asimismo, se incluyen las dificultades experimentadas por personas con dificultades motoras, de visión, ceguera y dificultades de desplazamiento en el acceso a los edificios que albergan a las instituciones del sistema de justicia.

En primer lugar, sobre las barreras geográficas, se aprecia que en países como **Argentina, Chile, Colombia, México y Paraguay** hay iniciativas de desconcentración -y en ciertos casos descentralización- de servicios tanto en el Poder Judicial como en agencias nacionales de asistencia jurídica gratuita para población vulnerable.

Estas tienen por objeto reducir las barreras de acceso a la justicia de quienes viven en zonas alejadas de las capitales nacionales, regionales y/o provinciales. Del mismo modo, se observa que las agencias del consumidor de los diversos países encaminan sus esfuerzos para extender su red de atención en todo el territorio nacional. Por ejemplo, el SERNAC en **Chile**; la Red Nacional de Protección al Consumidor en **Colombia**, esfuerzo conjunto de la Superintendencia de Industria y Comercio y las alcaldías municipales; las Oficinas de defensa del consumidor (nacional, provincial y municipal) en **Argentina**; y el sistema Concilianet de **México** que prevé un método alternativo de solución de controversias que permite llevar a cabo todo el procedimiento a través de internet. En **El Salvador**, además de la existencia de ventanillas de atención en diversos departamentos del país, destaca la existencia de Defensorías del consumidor móviles y por temporada (especialmente en periodos de vacaciones en los que el consumo se incrementa).

No obstante, es preciso contar con información adicional de la calidad de los servicios que se prestan en dichas zonas; en este sentido, el aumento de las oficinas y de la dotación funcionaria para zonas alejadas no necesariamente refleja una mejora sustantiva en la reducción de las barreras geográficas, siendo necesario además que el servicio que se presta cumpla estándares de calidad. La consideración de las particularidades lingüísticas y culturales es también trascendental a la hora de diseñar e implementar políticas para favorecer el acceso a la justicia en territorios alejados de las grandes urbes.

Por otro lado, en lo que respecta a barreras arquitectónicas o de infraestructura, se observa que en países como **Nicaragua, El Salvador, Chile, Paraguay, Argentina y Brasil** existen avances legislativos encaminados a crear y adaptar los edificios que albergan a las instituciones públicas (y de poderes judiciales) para hacerlos inclusivos a personas en situación de discapacidad, promoviendo de este modo la accesibilidad universal. Ello en concordancia con las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. A la fecha, sin embargo, es escasa la información sobre el estado de implementación de este tipo de normas.

c) Barreras culturales y lingüísticas

Se trata de aquellas a las cuales se enfrentan ciertas comunidades o grupos de personas que no manejan los códigos culturales mayoritarios, como por ejemplo, cuando una determinada comunidad maneja una lengua indígena.

Particularmente en lo que respecta a la población indígena, cabe señalar que actualmente se verifica el tránsito desde una concepción monista a una plural y multicultural del Estado. Concepción influida, entre otros factores, por un nuevo marco jurídico internacional que reconoce derechos de las comunidades indígenas en los Estados de Derecho democráticos (Sierra, 2005). Así, en el contexto actual surgen nuevas formas de integrar a la comunidad indígena, otorgándoles ciertos márgenes de autonomía en la medida en que no contradicen el marco estructural de las democracias neoliberales actuales (Hale, 2004).

En general, en América Latina, las formas de integración y de promoción de acceso a la justicia de las personas indígenas se desenvuelven bajo la lógica de un pluralismo

jurídico aditivo (Sierra, 2005). Ello implica que se ofrecen por parte del Estado espacios jurídicos limitados para la resolución de conflictos de las comunidades indígenas y con pocos márgenes para ejercer una real autonomía, se reconocen los sistemas normativos internos de estas comunidades y se establecen ciertas garantías para acceder al sistema de justicia del Estado (Sierra, 2005). Si bien las políticas públicas y la jurisprudencia presentan notas diversas en los cada uno de países de la región, la tendencia general es la ausencia de acciones concertadas encaminadas a la inclusión de las comunidades indígenas en términos de igualdad (Ramírez, 2007).

En cuanto a las barreras de acceso a la justicia que aquejan especialmente a las comunidades indígenas, se encuentra: la falta de peritos especializados en materia indígena; el desconocimiento de las instituciones indígenas por parte de los operadores judiciales; el desconocimiento de los medios que las propias comunidades indígenas tienen para la resolución de los conflictos; y, finalmente, la falta de comprensión del funcionamiento de las instituciones del Estado (Defensoría General de la Nación, 2010)

La información recabada sobre las barreras culturales y lingüísticas revela que en países como **Argentina, Chile, Colombia, Nicaragua** está regulado a nivel legal la necesidad de contar con intérpretes en caso de que uno de los que intervienen se comunique por una lengua nativa, o bien cuando la persona sea sorda o hable una lengua extranjera. Es decir, estas medidas se dirigen a reducir las barreras de comprensión de las personas en el contexto del sistema de justicia estatal.

Para la profundización de la integración de las personas con discapacidad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de **Argentina** crea en el año 2011 el Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de Justicia (ADAJUS), teniendo entre sus funciones el intervenir en los casos donde exista una barrera comunicacional entre la persona con discapacidad y su interlocutor, elaborar guías o protocolos de intervención y adecuar la intervención de los cuerpos periciales en los procesos judiciales o preliminares que involucren personas con discapacidad.

Adicionalmente, en **Argentina**, a través del Ministerio Público de la Defensa, han sido elaboradas guías de acceso a la justicia en diferentes lenguajes: wichi, quechua, mapuche, qom y guaraní.

Otra interesante iniciativa está siendo implementada en **Nicaragua**. En este país, como parte del sistema de Facilitadores Judiciales, se contempla la figura de los "Whitas", personas encargadas de administrar justicia comunal mediante leyes tradicionales en los pueblos afrodescendientes. Particularmente para temas propios de la Esfera y Tierras, los "Whitas" pueden intervenir en conflictos de daños leves a la propiedad.

En síntesis, se aprecia que en general las legislaciones nacionales contemplan la figura del intérprete cuando una de las partes no conoce o maneja el idioma oficial en que se sustancia la causa. Ello reflejaría que los esfuerzos de los Estados se dirigen hacia el reconocimiento de ciertas peculiaridades culturales de las comunidades no

mayoritarias durante el proceso judicial. En definitiva, se aprecia un reconocimiento jurídico limitado de los sistemas de justicia indígenas que, en palabras de Hoekema (2002), se sustenta en la idea de reconocer los derechos indígenas como políticas de compensación de las desventajas sufridas (como miembros de un grupo marginado y minoritario) y que no responden a la idea de un pluralismo jurídico en su sentido más maduro.

Finalmente, a la fecha son pocas las iniciativas que buscan reducir barreras culturales y lingüísticas de modo preventivo como lo ocurrido con los facilitadores judiciales de Nicaragua y la comunidad afrodescendiente. Por otro lado, es escasa la información empírica respecto a cómo son los procedimientos para la solicitud de intérpretes en el juicio y cómo ello afecta el desenvolvimiento de las causas civiles en que participan personas de una minoría lingüística o cultural.

d) Barreras de género

Las barreras de género son aquellas que afectan a mujeres y minorías de género, quienes suelen ser víctimas de discriminación estructural, sustentadas en la división sexual del trabajo y la asignación de roles tradicionales femeninos y masculinos (ONU Mujeres, 2015). Sin duda, el sistema de justicia y las instituciones encargadas de la gestión de la conflictividad no se encuentran ajenas a este fenómeno.

Es así como las distintas reformas a los sistemas de justicia en América Latina no han contemplado necesariamente las diferencias estructurales en razón del género; en este sentido, "es lógico pensar que un acceso sesgado hacia los hombres produce un derecho androcéntrico pero que también un derecho androcéntrico es una barrera más que impide a las mujeres el acceso a la justicia" (Facio, 2002, p. 93).

Por otro lado, el género como barrera de acceso a la justicia se interrelaciona con otras barreras ya analizadas tales como barreras económicas y geográficas. Facio (2002) identifica diferencias entre hombres y mujeres que pertenecen a un mismo sector socioeconómico; por ejemplo, un hombre con poder adquisitivo alto tendrá mayor y mejor acceso a asesoría jurídica que una mujer perteneciente al mismo estrato socioeconómico y que depende económicamente de su marido o que no cuenta con un trabajo remunerado.

Según datos de Amnistía Internacional (2009), las mujeres representan el 70% de la población mundial viviendo en situación de pobreza. El salario de las mujeres es entre un 10% y un 30% menor que el de los hombres en el mismo cargo y desarrollando las mismas funciones. Por otro lado, ellas son responsables de dos tercios del trabajo realizado a nivel mundial, pero reciben solo el 10% de los beneficios de dicho trabajo. Y, finalmente, son propietarias del 1% de las tierras de cultivo, aunque representan el 80% de la mano de obra campesina.

Otro factor que también se vincula con las barreras de género es el geográfico. Un caso paradigmático de barreras de género y geográficas se presenta cuando una mujer se debe trasladar a un tribunal alejado y no tiene a quien confiar el cuidado de sus hijos e hijas (Facio, 2002).

Antes de analizar las barreras de género en los diversos países, es preciso destacar el hecho de que la información y estadística del sistema no siempre distingue el sexo de las personas. Situación que lleva a no contar con insumos suficientes para valorar los obstáculos, por razones de género, que enfrentan las personas en materia de justicia. En ese sentido, la colaboración técnica, en forma de estudios e investigaciones, es central para contar con una visión analítica y evidencia respecto de la situación de los países en esta materia (Benavente y Valdés, 2014).

Resulta urgente, entonces, adecuar los registros públicos del sistema de justicia y las instituciones, para distinguir a hombres y mujeres en las estadísticas recopiladas. Y gestionar así la información para la toma de decisiones que combatan la brecha estructural entre mujeres y hombres.

Sin perjuicio de lo anterior, los Observatorios Locales reportan lo siguiente en esta barrera:

En **Colombia**, la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas revela ciertas diferencias en el acceso en la justicia entre hombres y mujeres: los hombres reportan una mayor proporción de casos sin resultados (H 49,8%, M 33,5%); las mujeres son quienes más desconocimiento tienen acerca de qué sucedió con el conflicto sometido a una autoridad o particular (H 3,6%, M 5,6%); y las mujeres presentan un mayor porcentaje de solicitudes no atendidas (H 3,3%, M 6,6%). Si bien la investigación concluye que no hay diferencias significativas entre hombres y mujeres, se sugiere que las mujeres tienen alguna desventaja frente al manejo de sus conflictos, especialmente cuando la mujer pertenece se ubica en niveles de extrema pobreza o en situación de discapacidad (Dejusticia, 2017).

De la información estadística de la Corte Suprema de Justicia de **Nicaragua** (año 2016) se desprende que del total de los casos presentados el 43% se trató de mujeres., el 38,9% se trató de hombres y un 18,1% se trató de empresas privadas o instituciones gubernamentales (Poder Judicial, 2016).

En **Argentina**, se recoge por ACIJ (2013), que los problemas indicados como más relevantes difieren entre hombres y mujeres. Los hombres mencionan más problemas laborales que las mujeres (13% contra 5,8%), mientras que las mujeres enfatizan en los servicios de salud que los hombres (15% contra 7%).

Ya en temas de consumo, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF, 2016) de **México** reporta para el año 2016 que de las 243.767 reclamaciones atendidas a nivel nacional el 55% fueron interpuestas por hombres y 45% por mujeres. Por otro lado, en **El Salvador** del total de atenciones brindadas por la Defensoría del Consumidor de junio 2016 a mayo de 2017 fueron 32.947 a mujeres (46,08%) y 38.339 a hombres (53,62%), mientras que el resto se trató de atenciones a personas jurídicas.

En atención a que la información disponible es escasa, es imposible extraer mayores conclusiones respecto a la relación entre barreras de acceso a la justicia y género.

Pese a lo anterior, es necesario que la línea de trabajo de las instituciones se ajuste a una agenda respetuosa de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y que, al mismo tiempo, fomente la inclusión de mujeres en espacios de toma de decisiones y de participación política (ONU Mujeres, 2015).

Del mismo modo, urge que los Estados asuman un rol activo en la eliminación de las barreras de acceso a la justicia de personas LGBTI+, teniendo en consideración la interrelación entre las formas de discriminación experimentadas por temas de intersección, “por un lado de su orientación sexual y/o identidad de género no normativa, y por el otro, su etnia, sexo, género, situación migratoria, edad, situación de defensor/a de derechos humanos, raza, situación socio-económica y situación de privación de libertad” (CIDH, 2015, p. 226).

Si bien la mayoría de los lineamientos a los Estados en materia de respeto de los derechos de las personas LGBTI+ en el acceso a la justicia (CIDH, 2015) están dirigidos fundamentalmente al ámbito penal -trato inadecuado al denunciar delitos, protección a víctimas y testigos en procesos penales, programas de asistencia jurídica y entrenamientos para operadores de justicia-, destacamos estos dos últimos como los más atingentes para el ámbito civil.

Se reporta que históricamente las personas LGBTI+ han sido marginadas de la asistencia jurídica, debido a que abogados son reacios a representarlas fundamentándose en prejuicios religiosos o estereotipos (por ejemplo, en Haití), llevando incluso a aumentar sus tarifas sustancialmente a este sector, lo que se convierte en un obstáculo adicional para la representación legal (CIDH, 2015). También es necesario mencionar el vínculo entre la pobreza y la discriminación estructural que sufren las personas LGBTI+, especialmente mujeres trans; existe poco acceso a la asistencia de abogados y abogadas y, en caso de acceder a ellos, es recurrente que esta asistencia no sea efectiva en atención a la falta de sensibilidad o conocimiento de los problemas que enfrentan las personas trans (CIDH, 2015).

Los operadores de justicia -jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas- son también un segmento que debe tener un rol activo en el respeto del debido proceso y el acceso a la justicia de las personas LGBTI+ (CIDH, 2015). Para ello es crucial que los Estados desarrollen entrenamientos sobre orientación sexual, identidad de género y diversidad sexual que enfatizen la superación de estereotipos (y no solo aborden nuevas legislaciones en la materia), debiendo además incluir a los empleados y empleadas del sector justicia en todos sus niveles (CIDH, 2015).

III. Poblaciones en situación de vulnerabilidad: Estudios de casos

3.1 Presentación

La segunda estrategia utilizada por el presente informe para analizar el impacto de los mecanismos de resolución de conflictos de consumo en las condiciones generales de justicia en la sociedad (Ramsay, 2003) es la observación de cómo operan estos conflictos y su resolución en las poblaciones que son más proclives a ver obstaculizado su derecho de acceso a la justicia. Por ese motivo, el informe hace un acercamiento en las poblaciones en situación de vulnerabilidad, según la definición proporcionada por las *Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad* (Ver I. Introducción). Las reglas señalan como causas de vulnerabilidad la edad, la migración, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, la pobreza, el género, la pertenencia a minorías, y la privación de libertad.

Los estudios de caso desarrollados en el marco de la esfera de consumo se realizaron en su gran **mayoría en cuanto a consumo de servicios básicos**, que forman parte por cierto de servicios que se consideran derecho de las personas. En este sentido, el lector encontrará casos relativos a deficiencias de los **servicios públicos** de un territorio (como expone el caso argentino), problemas del consumo específicamente del **agua**, por ejemplo en la calidad del suministro o cobros indebidos (casos de Brasil, El Salvador y Paraguay), y con respecto al servicio de **alcantarillado**, sus deficiencias y cobros ilegítimos (lo que se observa en el estudio de caso colombiano). Pero también relacionado al acceso a otros servicios o derechos no de necesidad biológica pero igualmente fundamental como es la **educación** (caso de México) y el acceso a los **medicamentos** (caso de Chile).

Es relevante resaltar el hecho de que dentro de un modelo de sociedad capitalista, efectivamente un alto porcentaje de las relaciones civiles que median el acceso a derechos, son relaciones de consumo. Esto lleva a una primera conclusión transversal a destacar, y es que, en tanto su consumo este dado por la capacidad de pago, el servicio o derecho en cuestión va a estar siempre tensionado por el nivel de ingresos. En este sentido, se puede observar la barrera socioeconómica de modo transversal a los casos estudiados, donde vemos que las **poblaciones vulnerables económicamente, suelen enfrentar en mayor proporción problemas de consumo con respecto a los servicios de carácter público o básico**. Sumado a ello también, se reporta una baja judicialización para estas situaciones. La barrera socioeconómica se presenta entonces como una relevante al momento de acceder a la justicia frente a los conflictos de consumo, en tanto por un parte, los tiempos y recursos que estos

procesos suelen implicar pueden ser altos, pero además, porque el mismo conflicto se puede originar de, u haber ocasionado ya, perjuicios económicos.

Una segunda conclusión que emana de esta misma constatación es que finalmente, dentro de las **relaciones de consumo, se pueden encontrar imbricadas otras esferas** del observatorio, así como una diversa gama de **derechos fundamentales**. Por ejemplo, el consumo de créditos, la compra de viviendas o el acceso a servicios de salud y educación que son transables comercialmente en varios de los países estudiados.

Por otra parte, es notable considerar que en cada uno de los casos a revisar, **los conflictos se prolongaron y escalaron** en el tiempo **debido a la ineficacia** –y a veces inexistencia- de respuestas por parte de los actores e instituciones competentes, lo que se agrava aún más por el hecho de que **todos los países cuentan con protección normativa** para estos casos. Esto hace que **la relación entre las barreras de eficacia y confianza sea estrecha** y particularmente **relevante en el contexto de la esfera del consumo**.

También un aspecto que se repite en diferentes estudios es que muchas veces la entidad de los conflictos relacionados al consumo de los servicios públicos parece no ser tan extensa, no obstante, esto se encuentra muchas veces vinculado con la **baja accesibilidad a los servicios en sí**. Nuevamente en este caso la **barrera económica** vuelve a ser trascendente, y a ella se puede agregar de forma interseccional la **barrera geográfica** que puede dificultar la movilización de personas de zonas rurales o marginales a la oferta pública de justicia frente a conflictos en general.

A continuación están listadas en orden alfabético los estudios de caso resumidos de los diferentes observatorios locales OCCA, mientras que en el sitio web del Observatorio²⁸ se pueden encontrar los estudios de caso completos.

3.2 Argentina

Equipo de trabajo: María Natalia Echegoyemberry, Sepastían Pilo, Martina Flaherty.

Población: Población residente de Villa Inflamable, Avellaneda.

Vulnerabilidad: Socioeconómica.

Conflicto: Deficiencias en los servicios públicos.

Metodología: Estudio de caso de diseño no experimental, transversal y cualitativo. Se utilizaron como técnica de recolección de datos entrevistas semiestructuradas; una encuesta por cuestionario para el relevo de datos sociodemográficos y de accesibilidad; se llevó un “Registro de Observación participante”, y un “Registro Fotográfico”.

Hallazgos: Numerosos estudios e informes dan cuenta del déficit estructural y la carencia de servicios básicos en la que se encuentra este barrio en el marco de la

²⁸ www.occa.cejamericas.org

judicialización de los conflictos ambientales derivados de la causa “Mendoza”. Al estudiar los conflictos derivados del acceso y calidad de los servicios públicos se encontró que las barreras que experimentan los/as entrevistados/as están vinculadas con el **acceso a la información**, la mayoría **no conocen sus derechos** derivados de las relaciones de consumo de servicios públicos y posee un **conocimiento limitado de la oferta institucional**. La totalidad de los/as entrevistados/as no conocían los mecanismos dispuestos para la resolución de conflictos vinculados con las relaciones de consumo de servicios públicos. El derecho a la obtención de protección mediante procedimientos eficaces, aparece como un derecho de baja exigibilidad en el contexto estudiado; al igual que el derecho de representación para reclamar y el derecho a obtener una pronta respuesta en las actuaciones administrativas. La totalidad de los/as entrevistados/as consideró que frente a un problema o necesidad legal la información con la que contaban no les permitió decidir sobre qué hacer ante el conflicto jurídico. Se identificaron que los **procesos extrajudiciales y judiciales son percibidos como ineficaces** para la resolución de los conflictos. De manera uniforme los que accedieron a servicios públicos como (agua, luz, transporte público, barrido, alumbrado público y limpieza) experimentaron un conflicto o más en las relaciones de consumo por la mala calidad del servicio, deficiencias y fallas en la prestación (cortes reiterados de luz y agua); errores en la facturación (cobros indebidos o tarifas excesivas o desproporcionadas); daños en otros bienes como consecuencia de la mala prestación (baja tensión); falta de frecuencia en la provisión del servicio de transporte público. El estudio permitió comprender que **la baja conflictividad en relación a otros servicios públicos (propios o impropios) se encuentra vinculada con la baja accesibilidad a los servicios en sí**; la totalidad de los/as entrevistados/as no acceden a telefonía fija, cloacas, gas de red, lo que conlleva a la utilización de sustitutos en la mayoría de los casos y ello, implica mayores costos por servicios sustitutos (gas en garrafa, telefonía celular) y a menor calidad, configurándose situaciones de desigualdad en el acceso a derechos fundamentales. Se identificaron **barreras de información que interactúan con otras barreras de eficacia y eficiencia** que agravan la situación de vulnerabilidad social y económica de los usuarios de servicios públicos.

Conclusiones: A pesar que las relaciones de consumo encuentran protección normativa tanto en la Constitución Nacional como en la Constitución de la provincia de Buenos Aires, se verifican reiteradas situaciones de vulneración de derechos, existiendo un sinnúmero de barreras que dificultan el acceso a la justicia de la ciudadanía, agravándose en la población más vulnerable en términos socioeconómicos como es el caso de la población que reside en Villa Inflamable, Avellaneda.

3.3 Brasil

Equipo de trabajo: Álvaro Bartolotti Tomas, Ana Luiza do Couto Montenegro, João Vitor Cardoso, Mariana Pompilio Leonel Ferreira, Rafaela Paula Ribeiro Mendes

Vulnerabilidad: Socioeconómica (Estudio realizado por el Instituto Datafolha (2014), indica que la falta de agua ocurre más con personas de bajos ingresos).

Conflicto: Racionamientos e interrupciones de agua en el Estado de São Paulo (el número de paulistanos que sufrieron con el corte de agua aumentó de aproximadamente cuatro millones en 2014 a cerca de seis millones en 2015).

Metodología: Revisión documental de normativa y de sitios web gubernamentales más entrevista cualitativa a experto (coordinador del Núcleo de Defensa del Consumidor, Nudecon).

Hallazgos: En Brasil, tanto la **protección del agua como del consumidor están establecidas en la normativa**, consagrándose la primera en la Constitución y la segunda en el Código de Defensa del Consumidor, siendo en este último código reconocida la relación asimétrica y vulnerable que experimenta el consumidor. Así, por un lado, **el agua integra el derecho de las relaciones de consumo**, es interesante notar que, por ser un bien público constitucionalmente garantizado, está **sujeta también al régimen jurídico administrativo**. Y por ello su distribución a la población se da a través de concesiones de servicio público. No obstante esto, se ha **observado un alto porcentaje de interrupciones del servicio** que afecta actualmente a millones de personas en el Estado de São Paulo.

Este servicio es justamente uno de los que más se solicita asistencia según relata el coordinador de Nudecon, luego del endeudamiento bancario y la cobertura de los planes de salud. En cuanto a la demanda judicial por el suministro de agua, la Defensoría Pública del Estado de São Paulo ha actuado tanto para discutir cortes de servicios, como para cuestionar valores cobrados por las concesionarias, como para demandar el suministro de agua a comunidades periféricas, argumentando por el sesgo del "servicio público esencial y del derecho al mínimo existencial". No obstante el **alto nivel de conflictividad** que se reporta, el **nivel de judicialización es bastante bajo, y especialmente bajo en poblaciones de vulnerabilidad socioeconómica**. Esto deja en evidencia lo relevante de la **barrera socioeconómica** para acceder a la justicia frente a los conflictos de consumo en general y del suministro del agua en particular. Este estudio de caso identificó una **relación entre cortes en el suministro de agua, el bajo consumo de este bien y la vulnerabilidad económica**. Los datos divulgados por el Datafolha, revelan que el racionamiento se dio en regiones periféricas y hubo reticencia de Sabesp (Compañía de Saneamiento Básico do estado de Sao Paulo) en poner a disposición los datos públicos de cuáles eran los mayores consumidores de agua. Así, el levantamiento de campo identificó sujetos de derechos doblemente vulnerables: vulnerables frente a **barreras financieras y en cuanto a barreras de información sobre el conocimiento de sus derechos**.

Conclusiones: Se puede hipotetizar que la mayor incidencia de los conflictos de consumo de agua en poblaciones de bajos recursos no solo por una mayor vulneración del derecho al agua, sino que también alimentado por la baja judicialización frente a estas situaciones, lo que da cuenta así mismo de un bajo acceso a la justicia frente a estos problemas.

3.4 Chile

Equipo de trabajo: Eleazar Rodríguez Alarcón, Camila Plaza Canales, Pablo Anabalón Moreno, Rosa María Olave Robert y Vanessa Varela Salfate.

Población: Residentes de las comunas de Recoleta y Las Condes, Región Metropolitana.

Vulnerabilidad: Comparación entre familias en situación de pobreza multidimensional y sin vulnerabilidad socioeconómica.

Conflicto: Abusos en los precios de los medicamentos.

Han pasado 10 años desde que se conociera el caso de colusión de las principales cadenas de farmacias en Chile. Este caso quedó al descubierto en 2008, cuando la Fiscalía Nacional Económica (FNE) acusó de colusión a tres de las principales cadenas farmacéuticas de Chile. En 2012, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia condenó a Farmacias Cruz Verde S.A. y a Farmacias Salcobrand S.A al pago de veinte mil Unidades Tributarias Anuales (UTA), equivalentes a USD 19.209.227 al tipo de cambio de esa fecha. La sentencia no se hizo cargo del perjuicio ocasionado a los consumidores por lo cual el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), entabló el año 2013 una demanda en defensa del interés colectivo y difuso de los consumidores. A la fecha la demanda no ha sido resuelta por los tribunales. Ante este escenario se dictó la Ley de Registro de Medicamentos, que estableció principalmente deberes de información. Sin embargo, esta regulación dista de ser sistemática, y no ha solucionado los principales problemas. Por otra parte, han surgido las “Farmacias Populares” desde los gobiernos locales, las que buscan entre otras cosas, evitar la concentración económica, otorgar mayor información de precios, disminuir los costos de transacción y acercar geográficamente la oferta.

Metodología: Levantamiento documental y entrevistas estructuradas.

Hallazgos: Revisando por una parte la normativa respecto a la protección del consumidor, los antecedentes de este caso y la realización de entrevistas se lograron detectar varias barreras en el acceso a la justicia. La primera es una **institucional** y que tiene que ver con las limitaciones propias de las entidades y mecanismos establecidos para que los consumidores accedan a la justicia. Así por ejemplo, se detecta que las instituciones que conectan el derecho de la competencia con el derecho de la defensa de los consumidores no están expresamente señaladas en la ley, por lo que han debido ser declaradas en sede judicial. De lo anterior se sigue que, en casos de colusión donde se afecte el interés colectivo o difuso el consumidor, esto supone también una **barrera de información**. En el ámbito de lo informacional cabe agregar que a la consulta por una definición sobre qué es la colusión una familia simplemente no supo definirlo, mientras las otras tres presentaron una conceptualización muy limitada al respecto. Aún más, al consultares expresamente por el conocimiento sobre sus derechos de consumidor, una familia declaró total desconocimiento, otra declaró un concepto

errado de él (“A que me vendan a buen precio lo que quiero comprar creo”), una refirió genéricamente al acceso a la información, y una solamente identificó al SERNAC. Conjunto esto, se pueden agregar otras **barreras relativas a la ineficacia**. Autores como Mauricio Tapia agregan que falta una jurisdicción especializada que vea las causas de interés individual de los consumidores, las que se siguen tramitando en Juzgados de Policía Local que tiene una elevada sobrecarga de trabajo. Esta ineficacia tiene relación no solo con la confianza sino que con las **barreras económicas**, donde los costos recaen totalmente en los/as consumidores/as y se ven incrementados por la dilación de los plazos en los procesos.

Por otra parte, la ley establece que las acciones de interés difuso o colectivo sólo pueden iniciarse por el SERNAC, por una asociación de consumidores constituida a lo menos seis meses antes de la presentación de la acción -siempre que cuente con la debida autorización de su asamblea para hacerlo- o por un grupo de 50 o más consumidores afectados en un mismo interés, lo que supone una **barrera de formalismo**. Por último, podemos nombrar las **barreras de confianza** considerando la ineficiencia del sistema por una parte, pero también, volviendo a las conclusiones de Tapia, que los juicios de consumo no se presentan como instancias favorables para el consumidor, donde cerca del 40% de los juicios de consumo termina en absolución para el proveedor, ya que la carga de la prueba recae principalmente sobre el consumidor.

Conclusiones: De las entrevistas se pudo extraer en este marco, que las farmacias populares si presentan una mejoría sensible frente a algunas de las barreras mencionadas. En este sentido, se puede mencionar que todas las familias consultadas mencionaron **tener una mejor confianza hoy en las autoridades locales**. Así mismo vieron mejoras respecto al acceso a los medicamentos en términos económicos y geográficos. Si bien no existen estudios al respecto, **es posible prever que con la implementación de estos programas se reducirá la litigiosidad en sede de Derecho del Consumidor en relación al mercado farmacéutico**.

3.5 Colombia

Equipo de trabajo: Fanny Patricia Niño Hernández, Eduardo Gabriel Osorio Sánchez, July Andrea Mercado Duque, Mayra Alejandra Bohada Rojas, César Augusto Hernández Suárez.

Población: Residentes del barrio Los Mangos (Norte de Santander).

Vulnerabilidad: Víctimas de desplazamiento forzado y migrantes.

Conflicto: Deficiencia en el servicio de alcantarillado y cobro indebido del servicio.

Metodología: Cualitativa mediante entrevistas semiestructuradas a informantes claves.

Hallazgos: En el barrio los Mangos, los habitantes cuentan esencialmente con cuatro servicios públicos domiciliarios: acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y

servicio de recolección de basura. Sin embargo, en lo que compete al alcantarillado, se presenta una problemática particular, pues **ellos cuentan con red de saneamiento básico, pero ésta no se encuentra conectada a la tubería madre del alcantarillado.** A pesar de esto, el **servicio es facturado y cobrado mensualmente.** Esto presenta un conflicto actual de la comunidad que afecta a una población caracterizada por sus escasos recursos económicos, y la victimización de los procesos de desplazamiento forzados y migratorios. Si bien este problema aqueja a muchas familias del barrio los Mangos, **solo 3 han logrado radicar solicitudes ante la entidad encargada de la prestación del servicio, con lo cual lograron suspender el cobro indebido mas no conseguir la reparación del conflicto base que es la falta de conexión apropiada del alcantarillado.** Actualmente, el presidente de la liga de consumidores, cuenta que se encuentran a la espera de la respuesta a otras 20 solicitudes de reclamo presentadas a **Aguas Kpital Cúcuta** para la suspensión del cobro. Indagando así en este conflicto podemos **destacar al menos 4 barreras de acceso a la justicia** frente al servicio, o carencia de servicio, de alcantarillado y cobros a servicios no existentes. Estos son: **1)** En primer lugar se encuentra la **barrera informativa**, donde los habitantes de los Mangos con estos conflictos no saben cuál es el procedimiento que se debe llevar a cabo para obtener una solución; **2)** En segundo lugar encontramos una fuerte **barrera económica** que dificulta a estas personas acceder a recursos y procedimiento legales que muchas veces tienen costos y requieren movilización. Adelantar trámites por medio de la radicación de una carta, no solo no garantiza la accesibilidad, sino que además es un trámite dispendioso, complicado y costoso en términos económicos; **3)** Junto con lo último viene la **barrera geográfica.** Al ser esta comunidad localizada en zona rural y fronteriza se encuentra alejada de la oferta pública así como de las entidades de los servicios de alcantarillado. Sumado a ello, la vereda carece con rutas de transporte público lo que aísla aún más a una población reconocida por su escasez de recursos económicos y materiales; **4)** Finalmente, una cuarta **barrera es la de formalismos y burocracia.** Un ejemplo de esto, es el que la empresa exija a cada uno de los peticionarios comparecer con su identificación para poder radicar el derecho de petición, lo cual además contraviene la Ley Estatutaria 1755 de 2015 que establece que “ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas”.

Conclusiones: Este ejemplo nos muestra una de las muchas experiencias donde en América Latina vemos **derechos básicos mediados por el consumo**, como es el acceso al alcantarillado. El aislamiento geográfico y las barreras económicas parecen ser especialmente resentidos en lo relativo al consumo, mientras que las **barreras informativas impiden el ejercicio de los derechos de protección de los consumidores**, y así su acceso a la justicia. Cabe destacar además en este caso que las viviendas de esta retirada comunidad, fue otorgada por el Estado Colombiano, lo que evidencia la **grave omisión estatal**, al no entregar dichos inmuebles con todas las garantías necesarias para que la comunidad pudiera vivir de manera digna.

3.6 El Salvador

Equipo de trabajo: Saúl Baños y Omar Flores.

Población: Consumidores/as de suministro de agua potable

Vulnerabilidad: No

Conflicto: Cobros indebidos en el suministro de aguas

Metodología: Estudio de un caso mediante entrevista

Hallazgos: El Salvador cuenta con una **Defensoría del Consumidor** desde el año 2005. Entre junio de 2016 y mayo de 2017, del total de atenciones recibidas por la Defensoría del Consumidor, 15.197 atenciones fueron referentes al servicio de agua potable. A pesar de que existe un número significativo de eventuales conflictos en conocimiento de la Defensoría, los servicios prestados por la Defensoría no son del conocimiento generalizado de la población.

El caso estudiado es bastante elocuente en este hecho. Este trata del **aumento injustificado en la tarifa de consumo de agua doméstico**, problema para el cual, Carlos el individuo estudiado, acude a las oficinas administrativas de ANDA en busca de una solución. A pesar de las reiteradas inspecciones, los cobros indebidos no cesaron, teniendo Carlos que interponer a ANDA cuatro “reclamos” formales (por escrito) por cobros excesivos y en seguimiento a dichos reclamos acudir un número no menor de 10 veces a las oficinas administrativas de ANDA. Carlos decide finalmente solicitar audiencia con la oficina jurídica de ANDA donde el funcionario que le atiende refiere que es frecuente ese tipo de anomalías en los cobros y sin más trámite al trancazo de un mes posterior a la audiencia la factura reflejó un cobro un 94,11% inferior al mes anterior.

Uno de los hallazgos patentes en el estudio de caso se reflejó en la barrera informacional. El entrevistado aun siendo una persona con educación universitaria, y aun siendo capaz de efectuar acciones directas frente a la empresa de servicios, reconoció no saber de otras instancias para solucionar su problema, y desconoce la instancia de la Defensoría del Consumidor. Además de ello, se destaca la barrera económica, que aun siendo que el entrevistado no se encuentra en una situación de vulnerabilidad socioeconómica, el costo de resolver la controversia vía judicial con un abogado podía ser superior a los montos reclamados por cobros excesivos. En este sentido, independiente de la situación económica de los afectados, para conflictos justiciables donde los montos puedan ser considerados como “pequeños”, el acceso a la justicia siempre se ve obstaculizado.

Conclusiones: El Salvador, si bien establece mecanismos de protección a los consumidores, dentro de lo cual se observan mecanismos para resolución de conflictos que puedan enmarcarse en problemas del suministro y cobros de

servicios básicos como el agua potable, finalmente, al mezclar consumo de todo tipo de servicios y bienes, no reconoce el agua como un derecho fundamental. Esto se evidencia que el agua no se encuentra elevado al ámbito constitucional, ni tampoco desarrollado en la legislación secundaria con un enfoque de derechos humanos.

3.7 México

Equipo de trabajo: Guadalupe Barrena, María Fernanda Pinkus y Emma González

Población: Personas residentes en México con discapacidad intelectual.

Vulnerabilidad: Discapacidad intelectual.

Conflicto: Exclusión del mercado de servicios educativos.

Metodología: Historias de vida de dos personas con discapacidad intelectual y con conflictos para acceder a servicios educativos.

Hallazgos: En México, la educación privada es un servicio al público regulado por las autoridades de educación; pero también por las autoridades de defensa de los derechos del consumidor. Así, es la Procuraduría Federal del Consumidor la encargada de proteger y promover los derechos de los consumidores, con el fin de garantizar relaciones comerciales equitativas que promuevan una cultura de consumo responsable y el acceso en mejores condiciones de mercado a productos y servicios, incluidos los educativos. Y debe hacerlo considerando la diversidad de consumidores existente. No obstante, la discapacidad intelectual normalmente se traduce en la exclusión de servicios educativos, es decir, en espacios segregados que no están diseñados para 'público en general'. Esto se hace evidente en el caso de Mariana quien buscaba acceder a los servicios de un prestador regular y quería que se tomarán en cuenta sus condiciones para darle acceso a ellos. El problema que enfrentó Mariana es que los mecanismos para proveer servicios no están adaptados para ella. Al solicitar que estos se adaptaran a sus requerimientos en dos oportunidades tuvo la misma respuesta a medias, donde se le daban ciertas condiciones, pero no se adaptaba realmente a sus necesidades. En este proceso destaca la **barrera burocrática y formal** en que los procesos para acceder a la justicia no se ajustaban a sus necesidades y no consideran en realidad la existencia de las personas con discapacidad intelectual como consumidores. Por otro lado, también se puede mencionar la **barrera de la eficacia** en tanto si bien los reclamos interpuestos tenían una respuesta, esta no era satisfactoria.

Conclusiones: Las personas con discapacidad, sobre todo intelectual, se encuentran al margen de ser consideradas como consumidores, al no estar insertos en una vida productiva, debido a las barreras impuestas por el entorno para acceder a un empleo. Además, la falta de reconocimiento de la capacidad

jurídica, como resultado de la falta de capacidad mental que se le atribuye no sólo restringe su participación productiva en la vida pública de una sociedad, sino los confina a una asistencia permanente, más del lado de la caridad que de la justicia en igualdad.

3.8 Paraguay

Equipo de trabajo: María Victoria Rivas, Patricia Mendoza, Yenny Villalba, Luis Adlan, Isabella Delacourt.

Población: Familias de la urbanización San Miguel, del municipio de San Lorenzo, Departamento Central.

Vulnerabilidad: Socioeconómica.

Conflicto: El desequilibrio existente entre oferta y demanda en temas de servicios de provisión de agua, ha generado una falta de control ejercido sobre las empresas proveedoras de agua potable en el Gran Asunción, de lo cual ha resultado el cobro indebido del servicio de agua potable, razón por la cual existe a la fecha una demanda ante Tribunales.

Metodología: Estudio de caso de corte longitudinal. Se basa en la revisión documental y bibliográfica (normativa vigente, textos sobre la problemática de migración del campo a la ciudad y el acceso a servicios básicos, estadísticas nacionales, etc.), como en la realización de entrevistas semi estructuradas (referentes del sector aguatero, usuarios de los servicios de la empresa Petereby S.R.L y funcionarios del ente regulador ERSSAN)

Hallazgos: El crecimiento sin planificación de las ciudades hizo que los servicios básicos en general deban replantear su cobertura y esta situación incide en la calidad del servicio versus los derechos de consumidores, los cuales tienen una mayor apropiación y acceso a los mecanismos de reclamación existentes. Un ejemplo, representa la zona central de Paraguay, la cual se fue poblando aceleradamente, sobre todo por la migración y desplazamiento de familias de origen rural a la ciudad. Este hecho exige una mayor cobertura de los servicios por inercia, situación que es aprovechada por emprendimientos que no se encuentran en condiciones de suministrar servicios de agua potable, que nacen de la oportunidad sin una visión y misión que cumplir en la comunidad.

Este hecho se evidencia en los continuos reclamos de los usuarios de los servicios de agua, ante el casi insignificante control del Estado sobre los proveedores de los servicios que se observan en la urbanización de San Miguel, donde fue posible detectar al menos tres tipos de barreras para acceder a la justicia.

El análisis del caso en el ámbito del derecho del consumidor, evalúa la ineficiencia del sistema y la falta de aplicación de las normas de defensa del consumidor en sede

judicial, así como las características deficitarias del trámite llevado a cabo en sede administrativa, ante la Secretaría de Defensa del Consumidor del Paraguay (SEDECO), lo que supone una **barrera tanto de eficacia** como **de eficiencia** para acceder a la justicia, que se evidencia en los 18 años que ha durado el conflicto.

Por otra parte también se detecta que a gestión deficitaria y desprolija del Poder Judicial, genera descredito sobre la calidad de justicia a la que tiene acceso el/la ciudadano/a común, y con ello se instala una segunda **barrera de confianza**.

Conclusiones: Pese a que los usuarios organizados utilizaron todos los mecanismos legales disponibles en múltiples instancias del Poder Ejecutivo, Judicial y extra Poder como la Defensoría del Pueblo, y mediatizar el conflicto por espacio de cinco (5) años, en dieciocho (18) años ha sido imposible destrabar el proceso, con lo cual se evidencia la situación de indefensión de las minorías en negocios sobre la concesión de servicios de agua potable en el municipio de San Lorenzo, Departamento Central del Paraguay.

IV. Conclusiones y comentarios finales

4.1 Caracterización de la conflictividad civil de consumo

- El primer objetivo del informe es caracterizar la conflictividad civil de consumo en siete países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, y Paraguay. En las relaciones de consumo se juegan necesidades, derechos, y signos, a veces de manera simultánea. Ciertamente, el significado de un conflicto de consumo de agua no es el mismo que el de un conflicto al respecto de una lavadora. En ese sentido, es importante conocer las características y tipos de las conflictividades de consumo, sobre todo para comprender su impacto en los derechos y el bienestar de las personas.
- Por otro lado, aunque es verdad que en las relaciones de consumo se intercambien bienes y servicios que no son imprescindibles para satisfacer necesidades y derechos, al consumir se ponen en juego bienes jurídicos y valores propios de los derechos humanos (Tambussi, 1999). Torres (1994) sostiene que, si bien no hay menciones expresas a los derechos de los consumidores en los tratados internacionales de derechos humanos, éstos contribuyen a la tutela de los consumidores. De hecho, Benöhr y Micklitz (2010) explican que aún antes de que se hiciera una mención explícita del derecho del consumo en la década de los '70, varios tratados de derechos humanos “ya protegían de manera implícita a los consumidores” (p. 22), siendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) un claro ejemplo.
- Los procesos de privatización y comodificación, colocan a los derechos sociales en la esfera del consumo. Se explica así el estatus contradictorio de los derechos sociales, que algunas veces se entienden como derechos que existen de manera independiente al mercado, y algunas otras se desvían a la forma de derechos de consumidores (Dean, 2015). Por eso, a pesar de que hablar de derechos sociales en la esfera del consumo parece, en cierta forma, contraproducente y contradictorio, en términos de justicia social y la definición de los derechos sociales, no se puede eludir el hecho de que el consumo resulta ser un instrumento para el acceso a bienes y servicios que constituyen derechos sociales. Si bien, esta es una realidad que ocurre de manera casi generalizada en algunos sectores –como en el alimenticio, por ejemplo- la diversidad de sectores y derechos supeditados al consumo varía entre los países. Por eso resulta tan relevante incluir los conflictos relacionados con los servicios públicos, como el agua, en el estudio. Desde luego, en el análisis siempre debe considerarse el carácter diferenciado de los conflictos y relaciones de consumo, según el grado en que se encuentren involucrados derechos y necesidades.

- La resolución de los conflictos de consumo es relevante, no sólo para las personas consumidoras afectadas de manera directa, sino para el bien público (Spiller y Tokeley, 2010). Esta afirmación es válida, aun cuando muchos conflictos de consumo involucran montos relativamente pequeños. Hay dos argumentos que sostienen esta idea. El primero se relaciona con la percepción negativa de la justicia que se forma cuando no puede responder a los problemas cotidianos que viven las personas comunes (Ramsay, 2003). El otro argumento guarda relación con el efecto acumulativo que tienen los conflictos de consumo en la sociedad. Aunque las pérdidas pueden parecer menores para cada persona afectada de manera directa, el conjunto de conflictos implica muchas ganancias para los proveedores y muchas pérdidas para la sociedad (Spiller y Tokeley, 2010).
- De acuerdo con Ramsay (2003), hay una tensión entre dos distintas visiones del acceso a la justicia. Mientras que una conceptualización estrecha se centra en el acceso a las instituciones administrativas o judiciales de resolución de conflictos, la visión amplia se preocupa por las “condiciones generales de justicia en una sociedad”. La pregunta es si la primera visión tiene un papel importante en alcanzar el segundo objetivo. La respuesta, según Ramsay, es negativa, al menos en el ámbito del consumo. Los procedimientos individuales tienen efectos negativos en términos de justicia social, específicamente en contra de los consumidores y las consumidoras de bajos ingresos y en situación de vulnerabilidad (Ramsay, 2003). Esto se debe a que los reclamos individuales en materia de consumo tienden a sobre representar los conflictos que viven los sectores socioeconómicos más empoderados. Por el contrario, las poblaciones en situación de vulnerabilidad, sobre todo socioeconómica, tienden a presentar menos reclamos individuales. Distintas barreras de acceso a la justicia explican esta situación.
- Por ello, cuando analizamos los mecanismos de resolución de conflictos debemos pensar en el papel que juegan esos mecanismos en la justicia social. Este ejercicio se realiza en el presente informe a través de dos estrategias: el estudio de las barreras de acceso a la justicia y la focalización de la conflictividad jurídica y su resolución entre las poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- El reconocimiento de la vulnerabilidad de los consumidores y de los riesgos para la vida y la salud que se corren al consumir fueron los principales motores de los movimientos por la protección de los consumidores que dieron inicio a principios del siglo XX. A nivel internacional, en 1985 se aprobaron las Directrices para la Protección al Consumidor, reconociendo seis derechos fundamentales de los consumidores: La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad; la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores; el acceso de los consumidores a una información adecuada; la educación del consumidor; la posibilidad de compensación efectiva al consumidor; la libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que les afecten. Las Directrices fueron actualizadas el 22 de diciembre del año 2015, introduciéndose orientaciones sobre el comercio

electrónico y los servicios financieros, así como una preocupación transversal por los consumidores en situación de vulnerabilidad, sobre todo en relación al trato equitativo y justo, la solución de controversias.

Normatividad e institucionalidad

Normatividad

- Las regulaciones de consumo son de reciente data y si bien fueron consideradas como una rama del derecho civil, tiene bastantes diferencias respecto de este, puesto que se abandona la idea de simetría entre las partes y su consiguiente libertad de contratación.
- En el contexto internacional, las Directrices para la Protección al Consumidor, aprobadas en 1985, reconocen seis derechos fundamentales de las personas consumidoras. Pese a tratarse de un instrumento no vinculante, las Directrices son relevantes al proponer estándares comunes de protección al consumidor.
- La protección al consumidor del comercio transfronterizo se constituye como el principal desafío de nuestros tiempos, sin embargo, pese al reconocimiento de la necesidad de legislar en este sentido, al 2018 aún no existe regulación de estas relaciones de consumo, haciéndoseles aplicables por analogía las normas de contratación internacional.
- En todos los países analizados, con excepción de Chile que solo tiene regulación legal, existe una protección al consumidor a nivel constitucional, ya sea directa o indirectamente y a través a de la utilización de diversas fórmulas legislativas.
- Al encontrarnos ante leyes relativamente nuevas dentro de los contextos nacionales, podemos apreciar que estas condensan gran cantidad de principios y reglamentación de la protección al consumidor, no existiendo una protección dispersa en distintas leyes, cuestión que facilitará su conocimiento o estudio.
- Las leyes nacionales recogen la gran mayoría de los principios establecidos en las directrices de la ONU existiendo de esta manera una gran protección al consumidor, al menos a un nivel formal.
- La normativa ha avanzado cada vez más, estableciendo nuevas preocupaciones como lo son los consumidores en condición de vulnerabilidad, el acceso a productos y servicios básicos y la igual protección a los consumidores y usuarios del comercio electrónico.

Institucionalidad

- En la mayoría de los países estudiados existe una institucionalidad administrativa fuerte para la protección al consumidor. Esto incrementa las posibilidades de observar una materialización de los principios establecidos por las normativas locales. La mayoría de los países cuentan con instituciones administrativas con amplias facultades, incluso sancionatorias, a excepción de Chile, en donde no se permitió se otorgara esta facultad aduciendo un conflicto constitucional al respecto.
- Con excepción de Chile, Brasil y Argentina, las instituciones jurisdiccionales encargadas de resolver los conflictos suscitados en materia de consumo serán los correspondientes a la justicia ordinaria. Por su parte, en Brasil y Chile, los encargados de la resolución de los conflictos serán tribunales especiales que no conocen exclusivamente de esta materia pero cuyo procedimiento es más desformalizado que la justicia ordinaria. Finalmente, Argentina ha creado una jurisdicción especial en la materia que conoce únicamente de conflictos suscitados en cuestiones de consumo.

Prevalencia de la conflictividad de consumo en América Latina

- Las encuestas de necesidades jurídicas han cobrado auge como el instrumento idóneo para estudiar la conflictividad jurídica y los obstáculos en su resolución. Conocer las tendencias de la conflictividad es relevante para identificar y diseñar mecanismos idóneos de resolución de acuerdo a los tipos de conflictos. Asimismo, las encuestas revelan información sobre el perfil de las personas que experimentan los conflictos, lo que resulta fundamental para identificar y eliminar las barreras de acceso a la justicia que afectan a determinadas poblaciones.
- En cinco de los siete países cubiertos por el informe se han llevado a cabo encuestas de necesidades jurídicas: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, y México. Debido a diferencias conceptuales y metodológicas entre las encuestas, los resultados no son comparables entre sí. Aun así, permiten visualizar tendencias dentro de sus realidades nacionales. Los tipos de conflictos estudiados en la esfera de consumo son distintos entre las encuestas, sobre todo en cuanto a la inclusión de problemas relacionados con los servicios públicos domiciliarios. Mientras que la encuesta argentina y las realizadas por el WJP en Chile, México, y Brasil incluyen dichos conflictos en la categoría, las encuestas colombianas los contabilizan de manera independiente. Esta diferencia fundamental tiene un impacto importante en los resultados. De este modo, en Argentina la categoría de "Consumo" (24.7%) es la segunda en su peso relativo dentro del total, mientras que en las encuestas realizadas por el WJP: la categoría de "Consumo" es el primer lugar en prevalencia en Chile (10.12%), Brasil (22.08%), y México (7.22%). Por otro lado, las categorías relativas al consumo en las encuestas colombianas de 2013 y 2016 obtienen un porcentaje notablemente menor.

- ◉ Esta primera lectura ya permite observar una tendencia. Cuando los conflictos relacionados con los servicios públicos domiciliarios se evalúan dentro de la esfera de consumo, ésta se encuentra entre los primeros lugares de prevalencia, en ocasiones, en el primero. De este modo, los conflictos de la categoría ocurren con mucha frecuencia entre la población, a veces sólo superado por los conflictos de tipo penal. Por tanto, resulta importante conocer el peso de los problemas asociados a los servicios públicos domiciliarios, pues tienen una connotación distinta en términos de necesidades humanas y derechos.
- ◉ De acuerdo con las encuestas de necesidades jurídicas, en todos los casos, el primer lugar de tipo de conflicto según frecuencia se relaciona con los servicios públicos domiciliarios, ya sea por la cobertura, la calidad, o errores y/o abusos en la facturación. La diferencia en los porcentajes de este tipo de problemas con los de conflictos relacionados con productos defectuosos, por ejemplo, es amplia. El rango de diferencia va desde los seis a los diez puntos porcentuales del total de la población, un porcentaje no menor. La inclusión de los problemas relacionados con servicios públicos domiciliarios dentro de la esfera de consumo no deja de ser problemática, tanto porque varios de éstos servicios constituyen derechos sociales, como por la compleja relación entre el derecho de consumo, administrativo, y de derechos humanos.
- ◉ Las cifras de los reclamos presentados ante las defensorías e institutos de protección a las personas consumidoras arrojan que, en efecto, los servicios públicos domiciliarios se encuentran entre los sectores con mayor proporción de reclamos. El sector de las telecomunicaciones es también un sector con gran número de reclamos, encontrándose entre los dos primeros lugares en todos los países estudiados. En todos los países señalados, los principales motivos de reclamo, tanto en el sector fijo como en el móvil, se relacionan con la atención/información al cliente; la facturación, los cobros y cargos; y la calidad técnica, interrupciones y fallas en el servicio.
- ◉ Los conflictos por bienes y productos defectuosos se encuentra entre los tres más frecuentes en materia de consumo en la mayoría de los países, según encuestas de necesidades jurídicas, si bien, son significativamente menos frecuentes que los conflictos relacionados con los servicios públicos residenciales. Por otro lado, tampoco ocupan los primeros lugares en los motivos de quejas o reclamos ante las instituciones de protección de los consumidores. De cualquier modo, es importante detenerse en ellos, por representar un tipo de conflicto con riesgos potenciales para la salud, la seguridad personal, y la vida de las personas.
- ◉ Aunque con una tendencia creciente, el comercio electrónico en América Latina representa apenas el 5% del comercio electrónico mundial (Xinhua, 2018). Por razones de su peso poblacional, los mayores porcentajes están concentrados en Brasil (42%-44%), México (12.3%-15%) y Argentina (8.9%-14%) (Pulsosocial, 2017). Sin embargo, en determinados países el tema cobra relevancia, aun cuando su población es menor. Es el caso de Chile, que se posicionaría como el primer país en la región que elige este método para comprar. Al igual que las cifras generales de consumo electrónico, los conflictos asociados presentan una tendencia ascendiente. Los principales motivos de reclamos en Chile se relacionan con el incumplimiento de las condiciones contratadas -como entrega de productos

distintos al comprado o el no envío de productos, retrasos en la entrega, mala calidad del servicio, y problemas para ejercer la garantía legal. Por otro lado, en México los conflictos experimentados por los consumidores son distintos. Además de relacionarse con problemas en la entrega, la seguridad del pago, y la seguridad de datos personales son relevantes, representando nuevos desafíos en materia de protección a los consumidores.

- Además de los conflictos que afectan de manera individual a los consumidores, existen otros que ocupan a las organizaciones de consumidores. Las temáticas de los conflictos son diversas y varían entre los países. Una de ellas es el impacto de los productos en la salud pública y su relación con el derecho de los consumidores a la información.

Resolución de la conflictividad

- Cuando las personas experimentan un evento justiciable pueden seguir distintos cursos de acción. La decisión sobre las acciones a seguir puede estar influenciada por múltiples motivos: desde la percepción personal sobre la relevancia de la necesidad jurídica, hasta el nivel de conocimiento de las posibles salidas institucionales al conflicto. La primera clasificación que se puede hacer de las alternativas de acciones es si las personas acuden o no a una autoridad estatal o a un tercero imparcial para solucionar su problema. En ese sentido, es posible observar una tendencia: En la mayoría de los casos, las personas no acuden a una autoridad o a un tercero para resolver el problema. Los porcentajes varían entre los países, desde un 24.8%, hasta un 11%.
- Los datos sobre los porcentajes de necesidades jurídicas que buscan una solución en el aparato institucional –administrativo o judicial- destinado a la resolución de conflictos sugieren varios puntos de análisis. En primer lugar, que la búsqueda de justicia no necesariamente se hace en los mecanismos judiciales. De hecho, esta es la vía institucional menos utilizada, a pesar de que pudiera considerarse lo contrario, noción que puede llevar a una mayor inversión financiera en el funcionamiento de dichos mecanismos. Por esta razón, conviene observar los otros mecanismos de resolución de conflictos a los que la población acude en mayor medida. También resulta necesario realizar un mapeo de la totalidad de mecanismos, sus ventajas y desventajas en función de su potencial teórico y su desempeño. Por otro lado, el reducido porcentaje de necesidades jurídicas que acuden ante un mecanismo de resolución de conflictos, en conjunción con el alto número de necesidades jurídicas insatisfechas en los países de la región, hace necesario estudiar las razones por las que las personas no buscan resolución en las instituciones.
- Además de las alternativas de acudir a una autoridad o un tercero imparcial y “no hacer nada”, las encuestas de necesidades jurídicas presentan los resultados de otro grupo de acciones. En Argentina se manifiesta como “intentar resolverlo por cuenta propia” (38.41%), en Colombia como “acuerdo pacífico” (38.46%), y en Chile como “conversar” (51%). Se trata de las acciones que se reportan con mayor frecuencia en todos los casos, por encima de acudir a un organismo público, tercero imparcial o no actuar en absoluto. En los tres casos, se observa una línea

unificadora relacionada con la necesidad de contar con mecanismos preventivos que entreguen información sobre las formas de solucionar el conflicto, así como con mecanismos autocompositivos. Los datos resultan relevantes, sobre todo si se busca construir una política de acceso a la justicia basada en la evidencia de los comportamientos y acciones de la población frente a los conflictos.

- Las características propias de los conflictos en materia de consumo, así como las de su respectiva normativa, han determinado que en la región tengamos mecanismos de gestión similares, con ciertas características comunes, y un marcado dominio estatal que determina una tendencia a la no dispersión de mecanismos.
- Dentro de los mecanismos estatales, los mecanismos más frecuentes son, sin duda, los mecanismos de carácter administrativo, muchos de los cuales también calificarán de alternativos. En la mayoría de los países identificamos instituciones que se encargan, entre otras cosas, de la gestión de este tipo de conflictividad. Se trata de organismos o instituciones que, por lo general, dependen del Estado o alguna agencia de éste, y que cuentan con mecanismos tanto de carácter contencioso como autocompositivo. Además, la mayoría de estas instituciones tienen facultades sancionatorias, dentro de lo cual se exceptúa expresamente el caso de Chile.
- En México esta función la desempeña Procuraduría Federal del Consumidor PROFECO, organismo descentralizado del Gobierno Federal Mexicano, y a su cargo tiene el procedimiento conciliatorio, de carácter autocompositivo, y el arbitral y por infracciones a la ley, que son de carácter contencioso. En Brasil encontramos la Secretaría Nacional do Consumidor SENACON, organismo encargado de planificar, elaborar, coordinar y ejecutar la Política Nacional de las Relaciones de Consumo y que forma parte del Ministerio de Justicia. En Colombia se regula la Superintendencia de Industria y Comercio, en Chile el Servicio Nacional del Consumidor SERNAC, en El Salvador la Defensoría del Consumidor, en Paraguay la Defensa del Consumidor y el Usuario SEDECO, y en Argentina la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor.
- Si bien no todos estos organismos tienen a su cargo mecanismos autocompositivos y/o contenciosos propiamente tal, todos tienen a cargo la resolución de conflictos de consumo de un modo u otro, lo que nos permite concluir que el Estado tiene una presencia e intervención directa en la gestión de esta materia.
- Entre los mecanismos administrativos y contenciosos, pudimos apreciar que en general existe una tendencia a seguir la directrices de Naciones Unidas, regulando procesos sencillos, que no exigen la comparecencia con un abogado o una abogada, que flexibilizan materias como la competencia y las notificaciones, que permiten diversas formas de interposición de la demanda o reclamos, y que, básicamente, buscan agilizar toda la tramitación.

Un punto a resaltar para invitar a su revisión, es si los procedimientos referidos permiten de manera ágil, transparente y accesible, la compensación de las personas consumidoras. El análisis de El Salvador es un ejemplo de esta interrogante.

- Un segundo e importante grupo de mecanismos que se encuentran presentes en materia de consumo son los mecanismos alternativos de carácter autocompositivo. Los más comunes fueron la mediación y la conciliación. Al parecer de las regulaciones, los criterios son comunes al momento de considerar que este tipo de soluciones son las que deben primar en este tipo de gestión de la conflictividad, y las directrices de la ONU también así lo consideran, al indicar que los Estados deben alentar el establecimiento de este tipo de mecanismos. Una de las funciones del SERNAC en Chile es llevar a cabo las mediaciones colectivas, y SENACON en Brasil presenta un fuerte protagonismo en esta materia. Destaca en este país la plataforma web para la solución alternativa de conflictos “Consumidor.gov.br”, en la cual el 80% de los reclamos registrados se resuelven por las mismas empresas. En Argentina, la intervención del Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo COPREC, tiene un carácter previo y obligatorio a los reclamos o demandas. Pudimos ver que algo similar ocurría en El Salvador.
- También identificamos la presencia de mecanismos judiciales, tanto individuales como colectivos. En el primero de éstos, y si bien se observa tendencia a simplificarlos y agilizarlos, la interrogante planteada al finalizar dicho apartado, y que de cierto modo es común a lo planteado en los mecanismos administrativos, es determinante al momento de analizar la idoneidad y efectividad de estos mecanismos en materia de consumo. Así, creemos que, junto con mejorar los procedimientos individuales y focalizar los esfuerzos y recursos en ello (en lo que destaca muy positivamente la nueva Justicia Nacional de Consumo en Argentina), los Estados deben preguntarse si los costos totales que deben enfrentar las usuarias y usuarios del consumo, justifican y soportan los costos totales que ellas y ellos tendrían que asumir en un eventual litigio. He ahí un elemento esencial que ha sido planteado en este estudio y que dice relación con el impacto de estos mecanismos en la justicia social.
- A raíz de esta última interrogante se hace imperativo promover con mucha más fuerza el último grupo de mecanismos identificados: los procesos colectivos. Como se indicó en el respectivo apartado, los procesos colectivos destacan, entre otras cosas, por permitir que las pretensiones individualmente no recuperables se puedan resolver. Y eso es un impacto directo en el acceso a la justicia. Gran porcentaje de los conflictos que las personas pueden experimentar en materia de consumo son de bajo monto y no presentan los incentivos suficientes como para que la persona presente el respectivo reclamo y con ello haga valer su derecho. Esto tiene como consecuencia que muchas de estas situaciones queden sin resolverse, y la respuesta sea sólo la resignación. Por ello las directrices de la ONU son explícitas en indicar que los procesos colectivos son uno de los mecanismos que los Estados deben regular.
- En términos generales, varios países contemplan, de un modo u otros, procesos de carácter colectivo. En Chile se regulan las Acciones de Interés Colectivo, las que pueden ser promovidas tanto por el SERNAC como por una Asociación de Consumidores o grupo de consumidores y consumidoras afectadas. México tiene una situación similar a la de Chile, y lo destacamos especialmente por haber reformado su normativa, haber regulado detalles de los procesos, y haber ampliado la legitimación activa que antes sólo estaba en manos de PROFECO.

Caso paradigmático es Brasil, país que junto con la Acción Popular y la Acción Civil Pública, tiene una acción especial regulada en el Código de Defensa del Consumidor, cual es la Acción Civil Colectiva. Colombia también fue mencionada brevemente con las conocidas Acciones Populares y de Grupo. Argentina, Paraguay y El Salvador también hicieron referencia a las acciones colectivas.

- Lo determinante al estudiar y analizar los procesos colectivos, será verificar que, no sólo contemplen la posibilidad de promover acciones de este tipo, sino que las normativas y las prácticas realmente permitan la vigencia del debido proceso colectivo en los términos referidos en el referido apartado.
- Brevemente destacamos la presencia y preocupación por educar e informar a la población, cuestión básica para hacer operativo el acceso a la justicia y ámbito que la ONU destaca expresamente. En este punto, invitamos a ampliar la perspectiva de estas iniciativas y a concebirlas desde el derecho a comprender. Desde ahí, creemos que será fundamental revisar medidas y mecanismos de modo que los y las destinatarios realmente puedan comprender los mensajes que en la materia les están siendo entregados. Aquí destacamos la iniciativa de los contratos ilustrados, lo que puede servir como inspiración para otras iniciativas similares.

4.2 Barreras de acceso a la justicia

- El segundo objetivo del informe consistía en analizar las barreras de acceso a la justicia identificadas por los observatorios locales, específicamente en relación con los conflictos de la esfera. Se estudiaron barreras institucionales y sociales, culturales y económicas. Aunque la mayor parte de la información disponible es transversal a distintas esferas, es factible identificar la forma en que ciertas barreras resultan ser más relevantes para los conflictos de consumo. Resulta necesario comprender el impacto de los mecanismos de resolución de conflictos de consumo en el acceso a la justicia, tanto en su visión estrecha, como en la amplia (Ramsay, 2003). Una de las formas de hacerlo es a través del estudio de las barreras de acceso a la justicia.
- Un estimado de cuatro billones de personas en el mundo viven fuera de la protección del Estado de Derecho, debido a que se encuentran en situación de pobreza o son objeto de algún tipo de marginalización en sus respectivas sociedades (OECD, 2016). Tal situación lleva a que los Estados y, particularmente, sus sistemas de justicia determinen estrategias más eficaces para eliminar las barreras de acceso a los sistemas formales de gestión de la conflictividad frente a diversos obstáculos tanto institucionales como sociales, culturales y económicos.
- Así, y siguiendo la clasificación propuesta por OECD (2016), se aprecia que en la región los esfuerzos para abordar estas barreras son en general de primer orden, es decir, se dirigen a educar a las personas en sus derechos, obligaciones legales e instituciones (por ejemplo, con los cursos ofrecidos por SERNAC en Chile o las aplicaciones móviles de consumo en El Salvador y Colombia). Iniciativas de segundo orden son aquellas que se focalizan en problemas experimentados por ciertos segmentos de la población y bajo esta categoría se encuentran interesantes

incitativas tales como los facilitadores judiciales en Paraguay en respuesta a las barreras culturales y lingüísticas. Sin embargo, en general, estas medidas suelen estar ligadas a la mera dictación de normas que no necesariamente implican una adecuación cultural para la efectiva integración de sectores de la población en situación de vulnerabilidad; del mismo modo son escasas las evaluaciones del impacto que estas medidas puntuales tienen en la reducción de las barreras en el acceso a la justicia. Finalmente, son escasas las iniciativas de tercer orden, ya que implican esfuerzos sostenidos de los Estados para generar cambios en las estructuras sociales en las que se expresan las barreras y que, por ejemplo, se hagan cargo de la inteseccionalidad entre diversas barreras de acceso a la justicia.

- Específicamente para la esfera de consumo, bajo la clasificación de barreras institucionales, en primer lugar, encontramos las barreras de información. Los niveles de conocimiento de las instituciones o agencias estatales dedicadas a la protección gozan de un alto nivel de conocimiento en los países del OCCA en los cuales se han realizado encuestas de percepción. No obstante, a la hora de indagar respecto a las barreras de información del sistema de justicia en general, se revela que las personas continúan teniendo problemas a la hora de saber qué hacer cuando experimentan un problema de relevancia jurídica, decidiendo en muchos casos no tomar acción o resolver el conflicto fuera de las vías institucionales. En materia de consumo, la información es un elemento clave, en tanto que los consumidores suelen encontrarse en una situación de asimetría de información frente a los productores. Esta asimetría ocurre en el nivel de conocimiento que se tiene del contenido de un producto y de los términos y condiciones de la compra de los productos y la contratación de servicios. Pero la falta de información de los consumidores sobre los mecanismos de resolución de conflictos y el mundo administrativo y judicial también es frecuente y relevante, en tanto que “El derecho del consumidor no protege a las personas que no conocen de su existencia o su significado” (Spiller y Tokeley, 2010, p. 483).
- Por su lado, la información recolectada sobre las barreras de eficiencia y de eficacia en general es escasa y suele carecer de sistematicidad. No obstante, el World Justice Project (2018) revela que el promedio regional en indicadores de estas materias exhiben resultados que no superan el promedio mundial. Además, surge la necesidad de consolidar sistemas de articulación entre agencias de consumo más sofisticados, sobre todo en países federales como Argentina y Brasil.
- Las barreras económicas siguen siendo un importante obstáculo para el acceso a la justicia en la región. En materia de consumo, los consumidores suelen encontrarse en una situación de asimetría respecto a los proveedores. Para muchas personas el costo económico de iniciar un litigio supone una barrera significativa para acceder a mecanismos de gestión de sus conflictos. Por otro lado, para las personas consumidoras es también un desincentivo el que el conflicto suponga una cantidad pequeña de dinero, pues el costo de un eventual litigio puede exceder con creces el monto que podría conseguir si tiene una resolución en su favor (Benhör y Micklitz, 2010). Si bien las barreras económicas están por el lado de la “demanda”, es importante destacar que estas se ven agudizadas en la medida en que las redes institucionales del Estado (oferta) no garantizan un adecuado y equitativo acceso a la justicia a toda la población mediante sus políticas públicas e instituciones.

En ese sentido, OCCA ha explorado en los costos de iniciar un proceso en materia de consumo, concluyéndose que el valor por honorario profesional promedio, en causas de consumo de primera instancia, supera con creces el salario mínimo mensual lo que resulta un desincentivo para acceder a los canales de gestión de la conflictividad formales. Complementando lo anterior, las encuestas indican que en la región existe la percepción de que la justicia no es favorable para quienes tienen menos recursos (por ejemplo, Chile y Argentina).

- En cuanto a las barreras geográficas se aprecia que en países como Argentina, Chile, Colombia, México y Paraguay hay iniciativas de desconcentración –y en ciertos casos descentralización- de servicios tanto en el Poder Judicial como en agencias nacionales de asistencia jurídica gratuita para población vulnerable. Lo mismo ocurre en las agencias estatales dedicadas a la protección de los derechos del consumo, que contemplan además sistemas de atención a distancia.
- Finalmente, urge consolidar más y mejor información sobre la barrera de género. En la actualidad no es una práctica extendida el desagregar información en razón del género de las personas, cuestión que lleva también a re-pensar los sistemas de registro, gestión y publicación de los sistemas de justicia. Un factor adicional a la ecuación son las obligaciones que caben a las personas operadoras del sistema de justicia en el respeto de las personas LGBTI+, resultando crucial que los Estados desarrollen entrenamientos sobre orientación sexual, identidad de género y diversidad sexual que enfatizen la superación de estereotipos (y no solo aborden las nuevas legislaciones en la materia).

4.3 Conflictividad de consumo y barreras de acceso a la justicia en población en situación de vulnerabilidad: Estudios de caso

- El tercer objetivo del informe era ejemplificar, mediante estudios de caso, la manera diferenciada en que dichos conflictos y las barreras de acceso a la justicia pueden afectar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Se trata, además, de la segunda estrategia utilizada por el presente informe para analizar el impacto de los mecanismos de resolución de conflictos de consumo en las condiciones generales de justicia en la sociedad (Ramsay, 2003). Para ello se presentaron siete estudios de caso realizados por los observatorios locales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Paraguay. Los estudios se enfocan en distintas poblaciones y tipos de conflictos, y son realizados a través de diferentes metodologías. Sin embargo, es posible detectar cuatro ideas transversales:

1) Dentro de un modelo de sociedad capitalista, un alto porcentaje de las relaciones civiles que median el acceso a derechos, son relaciones de consumo. Esto condiciona que muchos derechos estén en la práctica mediados por la capacidad de pago, viéndose entonces la barrera socioeconómica como una relevante e incidente tanto en la mayor vulnerabilidad a ser afectado/a por problemas de consumo (como por ejemplo en Paraguay con el caso de cobros abusivos por el agua), pero también en el

acceso a la justicia para resolverlos una vez los conflictos se han presentados. Esta dificultad económica para acceder a la justicia la observamos en El Salvador cuando el sujeto de estudio plantea que los costos del proceso judicial podrían significarle un monto mayor al que está reclamando por cobros excesivos. También en Colombia cuando se plantean los costos de un proceso y el traslado necesario como barreras, o en el caso chileno donde los costos de una demanda civil recaen completamente en el usuario.

2) Una segunda conclusión es que las relaciones de consumo están imbricadas con otras esferas o materias, así como una diversa gama de derechos fundamentales. Por ejemplo, el consumo de créditos, la compra de viviendas o el acceso a servicios de salud y educación que son transables comercialmente en algunos países estudiados. Esto lo podemos apreciar en el estudio de caso México donde se denota la relación de consumo que existe en la educación privada a la que intentan acceder las personas estudiadas, pero que se interrelacionan íntimamente no solo con el acceso a la educación sino con el derecho a la no discriminación. Así mismo, vemos en el caso argentino que la relación del acceso a la vivienda tiene directa relación con la calidad de los servicios domiciliarios, de los cuales varios están mediados por el consumo (electricidad, alcantarillado, agua potable, etc).

3) Otra conclusión a extraer de los estudios de caso es la estrecha relación entre las barreras de eficacia y confianza. Se puede notar que muchos conflictos escalan a falta de una respuesta oportuna y eficiente, lo que hace que las personas pierdan confianza en las instituciones competentes y dejen de acudir a ellas. Esta problemática queda en evidencia en el estudio de caso paraguay, donde la comunidad lleva un conflicto por más de 18 años sin resolución, lo que los ha llevado a desconfiar de la voluntad real de las autoridades por darles una respuesta.

4) Una última conclusión de los estudios de caso, vinculada con la vulnerabilidad socioeconómica, es que muchas veces los conflictos en consumo pueden parecer no tan numerosos, pero en la práctica esto está dado en primer lugar por la inexistencia de acceso a "bienes" y "servicios", o derechos, a veces tan fundamentales y necesarios como el agua y la vivienda. Esta apreciación es expresamente dicha en los estudios de caso de Brasil y Argentina al valorarse los niveles bajos de judicialización, frente al escaso acceso real que tienen a los "bienes" o "servicios" en cuestión.

4.4 Comentarios finales

En las relaciones de consumo se ponen en juego necesidades, derechos y signos. En el presente informe se ha documentado que hay tres razones centrales por las que es relevante la resolución de conflictos de consumo. (1) Porque la satisfacción de necesidades básicas y derechos sociales se encuentra mediada por el consumo. (2) Aun en los casos en que los bienes y/o servicios de consumo no constituyen necesidades básicas o derechos sociales, todas las relaciones de consumo se encuentran atravesadas por bienes jurídicos protegidos por los derechos humanos. De este modo, al consumir se ponen en riesgo, por ejemplo, la salud y la seguridad personal. (3) Aun cuando ninguna de las anteriores sea el caso, resolver los conflictos de consumo es importante porque la percepción del sistema de justicia se forma a través de la experiencia de las personas en cuanto a la capacidad de éste para resolver sus conflictos cotidianos. Asimismo, aun cuando se trate de montos económicos pequeños, porque la suma de pequeñas pérdidas económicas de muchos individuos tiene un peso significativo en la sociedad.

Los movimientos por los derechos de los consumidores han llevado a la construcción de un andamiaje legislativo e institucional con facultades amplias, incluso sancionatorias, que buscan proteger al consumidor. El informe documenta estos aciertos, pero también las muchas barreras y vulneraciones de derechos en los intentos de obtener justicia. Particularmente preocupantes son los conflictos en el sector de servicios públicos domiciliarios -que, por lo demás, en todos los países se encuentran entre los dos primeros lugares, según su frecuencia respecto a otro tipo de conflictos-, por el impacto que tiene en ciertos derechos sociales. Así, a través de estadísticas y sobre todo, de estudios de casos, se documenta cómo están presentes distintas barreras de acceso a la justicia. En primer lugar, se advierten barreras de información, en tanto que la población desconoce la existencia de los mecanismos de resolución de conflictos de consumo, e incluso, sus propios derechos como consumidores. Se observan también barreras económicas: en ocasiones, el costo de un litigio es mayor que el monto reclamado, por lo que en el caso de que la empresa no responda efectivamente a los reclamos, los consumidores dudan, y a menudo desisten, de acudir a una instancia judicial. Barreras burocráticas -como el requerir papelería innecesaria-, y de eficacia -los conflictos pueden pasar varios años sin encontrar una respuesta- también están presentes. De este modo, pese a que se han construido legislaciones y mecanismos para proteger los derechos de los consumidores en la resolución de los conflictos, muchas barreras persisten. El reto consiste en diseñar e implementar mecanismos que solucionen dichas barreras.

V. Referencias

ACIJ (2013). Sectores Populares, Derechos y Acceso a la Justicia. Un estudio de necesidades legales insatisfechas. Recuperado de <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Informe-Sectores-populares-derechos-y-acceso-a-la-justicia.pdf>

Abramovich, V. (2004). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina. [Documento preparado para: "Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo]. Recuperado de http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0057/enfoque_de_dchos_en_estrategias_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf

AmericasBarometer (2017). The political culture of democracy in The Americas, 2016/17. A comparative Study of Democracy and Governance. Nashville: Estados Unidos.

Amnistía Internacional (2009). La trampa del género. Mujeres, Violencia y Pobreza. Editorial Amnistía Internacional: Madrid.

Animal Político. (2017). Tenían nueve meses habitando su edificio nuevo, el sismo lo derrumbó este martes. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2017/09/residencial-san-jose-portales-sismo/>

Barzelay, M. (1998). Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública. Fondo de Cultura Económica: México.

Baudrillard, J. (1981). El sistema de los objetos. Madrid: Siglo XXI.

Baudrillard, J. (1970). La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras. Madrid: Siglo XXI.

BBC. (2013). Por qué los latinoamericanos se quejan tanto de los celulares. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130701_tecnologia_celulares_latinoamerica_quejas_dp

Benavente, M.; Valdés, A. (2014). Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres. CEPAL Santiago.

Benohr, I. (2013). EU consumer law and human rights. Oxford: Oxford University Press.

Benöhr, I. y Micklitz, H. (2010). Consumer protection and human rights. En Howells, G., et al. Handbook of Research on International Consumer Law. (pp. 18-46). Cheltenham: Edward Elgar.

Binder, A. (2015). Análisis Político Criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática. Buenos Aires: Astrea SRL.

Botto, A. (2007). ¿Quién defiende a los consumidores?: la regulación de los servicios públicos residenciales en Argentina y en Brasil después de las privatizaciones. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.

Cabezón, A., Lillo, R. y Fandiño, M. (2016). Mecanismos alternativos al proceso judicial para fortalecer el acceso a la justicia en América Latina. En Fandiño, M. (Ed). Guía para la Implementación de Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Cane, P., y Kritzer, H. (Eds.). (2010). The Oxford handbook of empirical legal research. Oxford: OUP

Centro de Información Judicial. (2016). Tarifa de gas: por unanimidad, la Corte anuló el aumento respecto de los usuarios residenciales. Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/nota-22759-Tarifa-de-gas--por-unanimidad--la-Corte-anul--el-aumento-respecto-de-los-usuarios-residenciales.html>

Castro, J. (2007). La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. Nueva Sociedad, (207), pp. 93-112.

CEPAL (2015). Panorama Social de América Latina. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175_es.pdf

CIDE (2015). Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana. Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. Recuperado de: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Documento_JusticiaCotidiana_.pdf

CIDH (2015). Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América.

Congreso Nacional (2017). "BCN suscribe convenio con organismos públicos para el uso y promoción del lenguaje claro". Recuperado de <https://www.bcn.cl/noticias/bcn-suscribe-convenio-con-organismos-publicos-para-el-201cuso-y-promocion-del-lenguaje-claro201d>

Corbett, T. y Noyes, J. (2008), "Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework", documento de trabajo N°. 1333-08, University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty.

Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-543/17, de 25 de agosto de 2017.

Daga Lázaro, R. (2014). "El sistema chileno de defensa y protección al consumidor: lecciones para el caso peruano". En: Revista INDECOPI. Vol. 10 N°18, pp. 41-67.

Dean, H. (2015). Social rights and human welfare. London: Routledge.

Deaton, A. y Zaidí, S. (2002). Directrices para la construcción de los consumos totales para el análisis del bienestar (Banco Mundial). Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/970121468749717417/pdf/LSM1350Spanish.pdf>

Defensoría del Consumidor (2018). 910, Teléfono amigo de los consumidores y consumidoras. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.sv/telefono-910/>

Defensoría del Consumidor El Salvador (2017). Perfil de la persona consumidora. Recuperado de <https://defensoria.gob.sv/wp-content/uploads/2015/04/PERFIL-DEL-CONSUMIDOR.pdf>

Dejusticia (2013). Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas. Análisis general y comparativo para tres poblaciones.

Dejusticia (2017). Necesidades jurídicas en Colombia 2016. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-present%C3%B3-ante-la-OCDE-resultados-de-encuesta-nacional-de-necesidades-jur%C3%ADdicas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Necesidades jurídicas en Colombia 2016. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-present%C3%B3-ante-la-OCDE-resultados-de-encuesta-nacional-de-necesidades-jur%C3%ADdicas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Necesidades jurídicas en Colombia 2016. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-present%C3%B3-ante-la-OCDE-resultados-de-encuesta-nacional-de-necesidades-jur%C3%ADdicas.aspx>

Dirección general de Defensa y protección al Consumidor (2017). Informe SIDEC 2017. Recuperado de: <http://www.buenosaires.gob.ar/defensaconsumidor/informe-de-denuncias>

Doyal, L., y Gough, I. (1991). *A theory of human need*. New York: Guilford Press

El Mundo. (2018). Gobierno vigila el mercado de granos para evitar prácticas abusivas por sequía. Recuperado de <https://elmundo.sv/gobierno-vigila-el-mercado-de-granos-para-evitar-practicas-abusivas-por-sequia/>

El Nuevo Diario. (2018). El Salvador registra 227 feminicidios en 2018, 1.3 % más que en 2017 (17 de julio de 2018). Recuperado de <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/centroamerica/469818-salvador-incremento-feminicidios/> (revisado 1/10/1994)

El Poder del Consumidor. (s.f.). Esto hemos logrado. Recuperado de <https://elpoderdelconsumidor.org/esto-hemos-logrado/>

El Universal. (2017). Profeco abre 36 expedientes contra constructoras tras sismos. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/cartera/negocios/profeco-abre-36-expedientes-contr-constructoras-tras-sismos>

Entelman, R. (2014). Derecho y conflicto. Recuperado de <http://www.justierradelfuego.gov.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/DERECHO-Y-CONFLICTO.pdf>

Errandonea, J. y Martín, A. (2015). "El acceso a la justicia en el Sistema Interamericano y su impacto en el ámbito interno". En Ahrens, H., Rojas, F. y Sainz, J. (Ed.). *El acceso a la justicia en América Latina: retos y desafíos*. San José, Costa Rica: Universidad para la Paz.

Facio, A. (2002). "Con los lentes del género se ve otra justicia". *El Otro Derecho*, N. 28, pp. 85-102.

Flah, L. y Aguilar, R. (2011). Responsabilidad de las tabacaleras y el papel del estado en la protección de los derechos fundamentales. Cuestiones que se suscitan. *Revista chilena de derecho privado*, (16), pp. 163-186

Flores, G. (2012). La responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos. Retos y realidades en México. *Desde el Sur*, 5 (1), pp. 91-115.

Forbes. (2014). Colombia multa a Claro, Movistar y a otras 7 más. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/colombia-multa-claro-movistar-y-otras-7-mas/>

Fraser, N. (1989). Talking about needs: interpretive contests as political conflicts in welfare-state societies. *Ethics*, 99(2), 291-313.

García, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México, D.F.: Editorial Grijalbo.

- Genn, H., et al. (1999). Paths to justice: what people do and think about going to law. London: Hart Publishing.
- GfK Adimark Chile. (2015). Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a Justicia.
- Hale, C. (2004). "Rethinking Indigenous Politics in the Era of the Indio". NACLA Report, pp. 16-21.
- Hoekema, A. (2002). "Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario". El Otro Derecho, N. 26-27, pp. 63-98.
- INE (2017). Informe Anual de Justicia 2016. Recuperado de <http://www.ine.cl/estadisticas/sociales/justicia>
- INECIP (2016). Diagnóstico de conflictividad, Estudio exploratorio sobre acceso a la justicia en la localidad de Sanagasta, La Rioja.
- Inter Press Service. (2007). AMÉRICA LATINA: Juguetes de cuidado. Recuperado de <http://www.ipsnoticias.net/2007/08/america-latina-juguetes-de-cuidado/>
- Jiménez, C (2014). "Desafíos de la modernización de la justicia en tiempos de Gobierno Abierto". En: Revista Digital de Derecho administrativo, N°12, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 225-239.
- Justicia Colectiva (2016). ¿Cómo funciona el Sistema Administrativo de Defensa del Consumidor? Recuperado de: <http://justiciacolectiva.org.ar/sistema-administrativo-de-defensa-del-consumidor/>
- La Prensa Gráfica. (2017). Más de 15,000 denuncias contra ANDA en dos años. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Mas-de-15000-denuncias-contr-ANDA-en-dos-anos-20170406-0097.html>
- La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013). Encuesta Nacional de Necesidades jurídicas. Análisis general y comparativo de tres poblaciones. Recuperado de: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_618.pdf
- Lei Nº 8.078. Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 11 de setembro de 1990.
- Ley Nº 26.994. Código Civil y Comercial de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina, CABA, Argentina, 7 de octubre de 2014.
- Ley Nº 24.240. Ley de Defensa del Consumidor. Boletín Oficial de la República Argentina, CABA, Argentina, 13 de octubre de 1993.

Ley N° 776. Ley de Protección al Consumidor. Diario Oficial, San Salvador, El Salvador, 8 de septiembre de 2005.

Ley N° 1.334. Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario. Gaceta Oficial, Asunción, Paraguay, 27 de octubre de 1998.

Ley N° 19.496. Establece Normas de Protección al Consumidor. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 7 de marzo de 1997.

Ley N° 1.480. Estatuto del Consumidor. Diario Oficial de Colombia, Bogotá, Colombia, 12 de octubre de 2011.

Ley Federal de Protección al Consumidor. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 24 de diciembre de 1992

Leyton, C., Cortinez, V. Fernández. I y Fernández, J. (2017). "Desafíos institucionales para la articulación de políticas públicas". Serie de documentos de trabajo. RIMISP. Recuperado de: https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1516370794DT229DesafiosInstitucionalesparalaArticulaciondePPPP.pdf

Manufactura. (2017). Profeco advierte sobre juguetes tóxicos e inseguros. Recuperado de <http://www.manufactura.mx/industria/2017/01/03/profeco-advierte-sobre-juguetes-toxicos-e-inseguros>

Marchiori, T. (2015). A Framework for Measuring Access to Justice Including Specific Challenges Facing Women. [Report commissioned by UN Women realized in partnership with the Council of Europe] Recuperado de <https://rm.coe.int/1680593e83>

Martínez (Ed.) (2017). Derecho de acceso a la justicia: Aportes para la construcción de un acervo latinoamericano. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Ministerio de Salud. (2017). Reglamento de etiquetado de los productos de tabaco y sus derivados (37778-S). Recuperado de https://www.ministeriodosalud.go.cr/sobre_ministerio/tabaco_2017_2018/dps_regla_etique_produ_tabo_derivados.pdf

OECD (2016). Levering the SDGs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/delivering-access-to-justice-for-all.pdf>

ONU MUJERES (2015). La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano. México.

ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). (2002). Observación general N° 15, El derecho al agua.

- ONU: General Assembly (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.
- Ovalle, J. (2000). Derechos del Consumidor. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pleasence, P., Balmer, N., y Sandefur, R. (2013). Paths to justice: a past, present and future roadmap. [UCL Centre for Empirical Legal Studies] Recuperado de <https://www.nuffieldfoundation.org/sites/default/files/files/PTJ%20Roadmap%20NUFFIELD%20Published.pdf>
- PNUD (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Recuperado de <http://desarrollohumano.cl/idh/download/hdr14-report-es.pdf>
- Poder Judicial (2014). Informe entrevistas líderes de opinión Poder Judicial de Chile. Recuperado de [http://servicios.poderjudicial.cl/BID/pdf/17/Informe%20P1.4-3_\(Entrevistas_Lideres_Opinion\).pdf](http://servicios.poderjudicial.cl/BID/pdf/17/Informe%20P1.4-3_(Entrevistas_Lideres_Opinion).pdf)
- Poder Judicial Paraguay (2015). Facilitadores Judiciales. Asunción, Paraguay. Recuperado de <http://www.pj.gov.py/contenido/149-facilitadores-judiciales/149>
- Poder Judicial Paraguay (2016). Encuesta realizada por iniciativa de la Corte Suprema de Justicia ayudará a detectar deficiencias en el sistema judicial. Asunción, Paraguay. Recuperado de <http://www.pj.gov.py/notas/3951-encuesta-realizada-por-iniciativa-de-la-corte-suprema-de-justicia-ayudara-a-detectar-deficiencias-en-el-sistema-judicial>.
- Ponce, C. (2016). Protección de los consumidores en el ámbito de internet. En Recio, M. La Constitución en la sociedad y economía digitales. Temas selectos de derecho digital mexicano. Recuperado de https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/archivos/calendario_actividades/12_PONCE_La%20constitucion%20en%20la%20sociedad%20y%20economia%20digitales-11.pdf
- Proceso. (2013). Por engañosa, ordena Profeco retirar publicidad de Coca-Cola. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/348140/por-enganosa-ordena-profeco-retirar-publicidad-de-coca-cola>
- Proceso Digital. (2018). El Salvador declara alerta roja en 143 municipios por sequía extrema. Recuperado de <http://www.proceso.hn/aldia/15-al-d%C3%ADa/el-salvador-declara-alerta-roja-en-143-municipios-por-sequia-extrema.html>
- Procuraduría Federal del Consumidor. (2018). Boletín de prensa 044/2018.- Gana Profeco demanda colectiva a empresa de Telecomunicaciones. Recuperado de <https://www.gob.mx/profeco/prensa/boletin-de-prensa-044-2018-gana-profeco-demanda-colectiva-a-empresa-de-telecomunicaciones>

PROFECO (2016). Datos abiertos de la Subprocuraduría de Servicios. Recuperado de: <https://datos.profeco.gob.mx/>

PROFECO (2007). Encuesta nacional sobre cultura de reclamaciones y percepción de riesgos. Recuperado de: https://www.profeco.gob.mx/transparencia/transfocaliza/presejec2-PPROFECO0735-2_VF.pdf

Pulsosocial. (2017). Hábitos de los consumidores de comercio electrónico en América Latina. Recuperado de <https://pulsosocial.com/2017/11/10/habitos-los-consumidores-comercio-electronico-america-latina/>

Ramírez, S. (2007). "Justicia Penal y Pueblos Indígenas. Una agenda pendiente" *Sistemas Judiciales*. Año 6, N°12. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Ramsay, I. (2013). Consumers' access to justice: an introduction. En Rickett, C. y Telfer, T. *International Perspectives on Consumers' Access to Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Red Consumidor Colombia (2018). Aplicación móvil Consumóvil. Recuperado de: http://www.redconsumidor.gov.co/publicaciones/aplicacion_movil_pub

Revista Química. (2017). SERNAC demanda colectivamente a Aguas del Altiplano por turbiedad, suciedad y sedimentos en el suministro del agua potable. Recuperado de <http://www.revistaquimica.cl/?p=4972>

Rius, A. y Román, C. (2015). Consumo y crecimiento en América Latina y el Caribe: las luces del bienestar y las sombras de la sostenibilidad. (Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/7169/1/dt-10-15.pdf>

Rivas, M., Rivera, M. y Ticas, M. (2014). Efectividad del procedimiento sancionatorio a través de las resoluciones del tribunal sancionador de la Defensoría del consumidor. [Seminario de Graduación en Ciencias Jurídicas]. San Salvador: Universidad de El Salvador.

Sánchez, M. (s.f.). La protección al consumidor en USA: el A.P.R. Recuperado de <https://www.essnotario.com/la-proteccion-al-consumidor-en-usa-el-a-p-r/>

Schetzer, L; Henderson, J. (2013). Access to justice and legal needs. A project to identify legal needs, pathways and barriers for disadvantaged people in NSW. Law and Justice Foundation. Recuperado de [http://www.lawfoundation.net.au/ljf/site/articleIDs/EA0F86973A9B9F35CA257060007D4EA2/\\$file/public_consultations_report.pdf](http://www.lawfoundation.net.au/ljf/site/articleIDs/EA0F86973A9B9F35CA257060007D4EA2/$file/public_consultations_report.pdf)

Secretaría Nacional do Consumidor (2017). Boletim Sindec. Sistema nacional de informações de defesa do consumidor.

- SERNAC (2014). Resumen Ejecutivo Encuesta de Percepción Año 2014.
- SERNAC. (2017a). Ranking de reclamos telecomunicaciones. Primer semestre 2016 – Primer semestre 2017. Recuperado de https://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2018/01/25_01_18-RANKING-SERNAC_SUBTEL_NOV-2017.pdf
- SERNAC. (2017b). Comportamiento del comercio electrónico. Recuperado de https://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2017/04/WEB-Comportamiento-comercio-electro%CC%81nico-09_05_17-M-Mora-actualizada.pdf
- SERNAC. (2018a). SERNAC demanda a Aguas Cordillera por suspensión injustificada del servicio. Recuperado de <https://www.sernac.cl/sernac-demanda-aguas-cordillera-suspension-injustificada-servicio/>
- SERNAC (2018b). Sernac Educa. Aula Virtual. Recuperado de <http://aulavirtual.sernaceduca.cl/mod/page/view.php?id=36>
- Sierra, M.T. (2005). "Derecho indígena y acceso a la justicia en México: Perspectivas desde la integralidad". Revista IIDH, Vol. 41, pp. 287-314.
- SINDEC. (2017). Boletín Sindec. Recuperado de http://www.justica.gov.br/news/crescem-reclamacoes-contrabancos-cartoes-decredito-energia-e-saneamento/boletim_sindec_2017.pdf
- SISMO (2016). Confianza en las Instituciones. Managua Marzo 2016. Recuperado de <http://www.asamblea.gob.ni/encuestas/encuesta-marzo-2016/05.%20SISMO%20XLVIII%20-%20CONFIANZA%20EN%20LAS%20INSTITUCIONES%20-%20Marzo%202016.pdf>
- Spiller, P. y Tokeley, K. Individual consumer redress. En Howells, G., et al. Handbook of Research on International Consumer Law. (pp. 482-514.). Cheltenham: Edward Elgar.
- Subsecretaría de Acceso a la Justicia. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia. Recuperado de www.jus.gob.ar/media/3234696/diagnosticoinformefinaldic2016.pdf
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2016). Superindustria impone multa a empresas del GRUPO CDO y altos directivos por falta de calidad de edificios construidos en Medellín. Recuperado de <http://www.sic.gov.co/noticias/superindustria-impone-multa-a-empresas-del-GRUPO-CDO-y-altos-directivos-por-falta-de-calidad-de-edificios-construidos-en-medellin>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2017). Superindustria sancionó a CLARO, TIGO y MOVISTAR, por amarrar beneficios en la venta de celulares al plan de telefonía móvil de sus usuarios. Recuperado de <http://www.sic.gov.co/noticias/sic-sanciona-a-claro-tigo-movistar-por-amarrar-beneficios-en-la-venta-de-celulares>

Superintendencia Industria y Comercio (2017). Informe de rendición de cuentas a la ciudadanía. Julio 2016 a junio 2017.

Tambussi, C. (1999). Los derechos del consumidor como derechos humanos. *Derechos Humanos*, 9.

Tambussi, C. (2014). Los derechos de usuarios y consumidores son derechos humanos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 12 (13), pp. 89-112.

Tambussi, C. (2018). Actualidad en el comercio electrónico. Recuperado de <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2018/06/Consumidor-Tambussi-05.06.2018.docx-1.pdf>

Telesemana (2018). "El 81% de los mexicanos desconoce sus derechos como usuarios de telecomunicaciones". Disponible en: <https://www.telesemana.com/blog/2018/03/08/el-81-de-los-mexicanos-desconoce-sus-derechos-como-usuarios-de-telecomunicaciones/>

UANL (2015). Evaluación específica del desempeño del programa E005 protección de los derechos de los consumidores y el desarrollo del sistema nacional de protección al consumidor de la procuraduría federal del consumidor. Informe Final.

UCA. Instituto Universitario de Opinión Pública (2017). "Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2016". Boletín de prensa Año XXXI, No.1. San Salvador, El Salvador. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Bolet%3%ADn-Evaluaci%3%B3n-A%3%B1o-2016-10-01-2017.pdf>

UCA-ODSA (2013). Desajustes en el desarrollo humano y social (2010 - 2011 - 2012) Inestabilidad económica, oscilaciones sociales y marginalidades persistentes en el tercer año del Bicentenario.

Vargas, M. (2012). "Investigación exploratoria sobre la ejecución civil en América Latina". Aportes para un diálogo sobre el acceso a la justicia y reforma civil en América Latina. Centro de Estudios de Justicia de las Américas: Santiago.

Weidenbaum, M. L. (1983). *Is the UN becoming a global nanny? The case of consumer protection guidelines*. St. Louis: Center for the Study of American Business, Washington University.

World Bank Group (2018). Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs. Washington DC: Estados Unidos. Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

World Justice Project. (2018). Global Insights on Access to Justice. Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/special-reports/global-insights-access-justice>

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (2008). Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Brasilia, Brasil.

Xinhua. (2018). Las tendencias del e-commerce en Latinoamérica en los ojos de mercado libre. Recuperado de <https://tecno.americaeconomia.com/articulos/las-tendencias-del-e-commerce-en-latinoamerica-en-los-ojos-de-mercado-libre>

Zócalo (2018). Profeco recibe 128 mil quejas de enero a diciembre de 2017. Recuperado de http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/profeco-recibe-128-mil-quejas-de-enero-a-diciembre-de-2017