

# REPÚBLICA DE PANAMÁ

## INSTITUCIÓN: AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

### **Informe Sustantivo de Misión Oficial en el Exterior**

Nombre del Funcionario: Maritza del Carmen Herrera Malo

Cargo: Abogada en el Departamento de Decisión de Quejas

No. Plan. 00001 No. Posición. 140

Fecha de la Misión: Desde: 17 de mayo 2017 Hasta: 20 de mayo 2017

Número de Cheque: 000158713 Monto: B/.300.00

País: Uruguay

Misión Oficial: Participar en el IV Taller sobre Cuestiones de Competencia y Protección al Consumidor en los Mercados Digitales, en Montevideo, Uruguay.

### **INFORMACIÓN SUSTANTIVA**

El Gobierno de Uruguay, a través del Área de Defensa al Consumidor, de la Dirección General de Comercio, conjuntamente con la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), organizó el presente taller sobre cuestiones de competencia y protección al consumidor en los mercados digitales, cuyo propósito principal fue poner en común las experiencias de los distintos países asistentes, así como intercambiar las mejores prácticas entre las autoridades de defensa de la competencia y de protección al consumidor de Latinoamérica, específicamente en los temas de comercio electrónico y los mercados digitales. Las jornadas se realizaron dos (2) sesiones en horas de la mañana en dos (2) áreas por separado: una enfocada en el área de protección al consumidor, la segunda en el tema de competencia, procediendo a la discusión o conversatorio de las conclusiones de ambas sesiones, al final del día, donde participamos en la sesión de protección al consumidor. Los temas que se desarrollaron en ambos días del taller, fueron los siguientes:

JUEVES 18 DE MAYO DE 2017:

1. **Modelos de negocio en internet**: con la ponencia de Jorge Sánchez, Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia, de la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, se expuso inicialmente sobre la evolución de la relación de consumo y responsabilidades, enfocada en su momento en el **consumo masivo**, donde no existía intermediarios, hasta su

presencia posterior, enfrentando un desafío. Se definió y caracterizó la figura del consumidor, del proveedor y el productor, así como sus responsabilidades, como agentes de mercado. De esta forma, encontramos al consumidor, como persona natural o jurídica que adquiere, disfruta o utiliza bienes y servicios para satisfacer sus necesidades (usuarios); al proveedor/expendedor/intermediario, como la persona natural o jurídica que de manera habitual y profesionalmente, ofrece, suministra, distribuye o comercializa, directa o indirectamente, con o sin ánimo de lucro.

Pero en la actualidad, contamos con el **comercio virtual**, donde la figura del proveedor va desde la existencia de los portales de contacto hasta los portales de comercio electrónico, donde dependiendo de la cercanía a uno u otro extremo de ambas figuras, se determina así mismo la responsabilidad del proveedor. Resultó ejemplar los tres (3) tips o claves sugeridas por Colombia, a fin de determinar si la figura del proveedor es o no responsable frente al consumidor, a saber: a) por el grado de intervención en la transacción (participación en el pago); b) por el grado de interés en la transacción; y c) por el grado de responsabilidad en la prestación; colocándose en este último punto, la figura de UBER.

Sobre este tema, la doctrina colombiana ha avanzado en ello, a partir de la legislación colombiana, con criterios bien delimitados, sobre el consumo con intermediarios. En cambio, en los casos de portales de contacto (ejemplo: OLX), no hay responsabilidad ni identificación de la persona que está detrás como intermediario; pero sí cuenta con las siguientes obligaciones: viabilidad de contacto, identificación del vendedor, viabilidad de reclamación, y privacidad; pero no se obliga a: la seguridad de la prestación, oportunidad de la prestación, y calidad e idoneidad de la prestación.

En virtud de ello, se recomiendan como mecanismos de creación de confianza: la revisión del sistema de reputación, garantías o seguros, identidades verificadas y a un sistema de pagos seguro.

A diferencia de Colombia, el representante de INDECOPI resaltó que en Perú sí se considera como responsable al portal de contacto como intermediario (ejemplo: GROUPON, UBER).

Se resaltó el avance que representan sobre el tema las Guías de ICPEN 2016, las Guías del FTC de los Estados Unidos, las Directrices de UNCTAD, y las Guías de OECD.

Ante la pregunta realizada durante la sesión, sobre qué grado de cambio debe realizarse en nuestras legislaciones, la misma debe ser planteada en cada agencia de protección al consumidor, o bien establecer principios aplicables para estos

casos de comercio electrónico (aunque comparativamente con otras regiones, América Latina tiene un porcentaje de comercio electrónico muy bajo), donde sí se cuenta con una regulación legal sobre el tema (legislación sobre protección al consumidor en línea). Y lo más importante, está la aplicación de la autoregulación, la cual es apoyada por los consumidores.

2. **Cuestiones de protección al consumidor en el uso de los datos en los mercados digitales**: con las ponencias de Fernando Blanco Muiño (Argentina), Olga de Bernoche y María Laura Kotsachis (Uruguay), Laura Nahabetián Brunet y Gonzalo Sousa (Uruguay), se estableció que existe la obligación del Estado de velar por la protección de la intimidad y privacidad de los titulares de datos personales, y la seguridad de los mismos; sin que esto implique una barrera al comercio, ya que lo que se busca es que el mismo crezca. Se destacó entre los problemas vinculados al comercio electrónico los siguientes: pérdida de la integridad, privacidad de los datos; no todos los países cuentan con normativas de e-commerce (comercio electrónico); comisión de ciberdelitos; falta de seguridad y viabilidad; mayor uso de dispositivos móviles sin prácticas de seguridad. A su vez, se plantearon como soluciones a ello: la protección frente a los riesgos de la salud y seguridad; los Estados deben propulsar una protección preventiva a los consumidores, iniciando con los proveedores, protegiendo a sus clientes (autorregulación), es decir, que sean concientizados sobre ello.

En el caso de Argentina, se quiere que todos los proveedores, para que puedan operar en dicho país, cuenten con una ubicación u oficina local (no en el extranjero únicamente). Para el caso de Uruguay, se resaltó el aumento surgido en el acceso a internet, así como el internet del consumo, donde existen plataformas de actividades para comunicación, información, entretenimiento, comercio y educación (cursos por internet). En este sentido, cuentan con mayor captación de datos en el mercado financiero, por lo que se requiere ampliar la cobertura de la protección al consumidor, por lo que están tomando en cuenta las Directrices de la ONU sobre comercio electrónico, y el apoyo interinstitucional entre las agencias de protección al consumidor y las de datos. Igualmente se debe capacitar a los consumidores sobre la protección de sus datos (información personal), reconociendo como un derecho humano el derecho del consumidor a la privacidad, y al previo consentimiento.

3. **Conclusiones y puesta en común de las sesiones 1 y 2 en competencia y protección al consumidor**: deben atenderse además del tema de la competencia en estos casos, el de la protección al consumidor (como protección de datos), para resolver el tema de los mercados digitales.

VIERNES 19 DE MAYO DE 2017:

4. **Cuestiones de protección al consumidor en las economías colaborativas:** el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, Lcdo. Oscar García Cardoze, inició la sesión exponiendo sobre el caso particular de UBER en Panamá, destacando inicialmente sobre el avance de la tecnología en los equipos celulares, trayendo consigo la caída del número de llamadas por el aumento de la mensajería por celular; donde a veces la misma tecnología suele ser autodestructiva, al afectarse a sí misma (ejemplo: planes de cable). Se resaltó la posición de la institución ante posibles reclamos de los consumidores contra la empresa UBER en Panamá, ya que al no encontrarse regulado por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), ni contar con otro ente regulador, ello motiva a ACODECO se pronuncie sobre el tema, ya que no puede dejarse en indefensión al consumidor en caso de reclamaciones contra UBER, donde el marco legal lo comprenden: la ley de transporte, la ley de comercio electrónico, la Ley 45 de 2007, además de la obligación de las empresas que operan de estar legalmente constituidas (contar con aviso de operación). Aunque para UBER, nadie debería intervenir en la relación con los usuarios, por tratarse de dos particulares, aplicando en dicho caso el Código Civil. Se destacó que en cuanto al mercado relevante, sí existen áreas de contacto entre el transporte público y el transporte particular, que definen la competencia para atender los reclamos contra dicha empresa. Por tanto, UBER es solidariamente responsable.

En cuanto a la experiencia internacional sobre el tema, se mencionó el caso de México, siendo el primer país latinoamericano en adoptar regulaciones a los servicios de chofer privado, como UBER y CABIFY. En particular, SEMOVI y UBER, llegaron a un acuerdo, para eliminar la tarifa dinámica en situaciones extraordinarias.

Al final, ante la temática desarrollada, existen más preguntas que repuestas, tales como si debe prevalecer la economía colaborativa, si es necesario regularla mientras migra a un negocio tradicional, o desregulando este último como otra opción; concluyendo además que las economías colaborativas crean un balance entre la oferta y la demanda, permiten que funcionen algunos mecanismos de autorregulación, tiene efectos positivos sobre la libre competencia, en el parque vehicular, el tema de los estacionamientos, y debe reforzarse el tema del seguro (contar con una póliza mixta).

Posteriormente, se contó con la intervención de Deon Woods-Bells, del FTC de Estados Unidos, quien también desarrolló el tema de la economía de colaboración-compartida, donde para dicha agencia, la protección al consumidor no varía, independientemente que se utilice o no una plataforma digital. Destacó el informe

presentado por FTC sobre la temática, así como el taller sobre el consumo colaborativo, resaltando además la importancia de crear mecanismos de confianza para ser aplicados en las plataformas. Aclaró que FTC cuenta más bien con guías o directrices, no con regulaciones específicas, en protección al consumidor, lo que les da mayor flexibilidad.

Resaltó además la existencia del informe denominado "Big Data", el cual es utilizado como base de análisis para ser aplicado en todos los casos, relacionados a la inclusión financiera (se analiza si se favorece la misma o por el contrario su exclusión).

Se mencionó de casos contra la empresa UBER, por información falsa a sus usuarios (conductores particulares); mientras que en Uruguay, lo consideran prestación de servicio de transporte público, y no exclusivamente entre particulares; compartiendo la inquietud de Panamá en cuanto al establecimiento de una póliza de seguro mixta o que incluya al usuario.

En el caso de Perú, se atendió un caso (EASY TAXI) tanto por competencia desleal, y por un proceso de protección al consumidor, resultando este último fundado, por publicidad engañosa, al informar a los consumidores sobre cierto nivel de la calidad del servicio que no tenían (ejemplo: característica de los conductores). En cuanto a UBER, sí se han dado también casos resueltos en la misma línea en protección al consumidor.

Finalmente, en Panamá, no hace falta demostrar si se trata de una relación laboral o comercial, ya que en efecto, la plataforma es solidariamente responsable, por prestar un servicio (por ello sí se le considera como proveedor por prestarlo de forma habitual).

En España, en cambio, la empresa UBER quedó prohibida de manera cautelar, por lo que no opera como en el resto de los países (cuenta con demandas en su contra).

5. **Mesa Redonda: Repercusión de los mercados digitales en la cooperación regional:** se destacó el tema de la economía digital en México, quienes cuentan con un Registro Público para Evitar Publicidad, donde la persona se registra para no recibir publicidad no deseada; de un Monitoreo de tiendas virtuales, y una Estrategia Digital Nacional. Adicional a ello, están trabajando en reformas legislativas (próximas a aprobarse), en donde se incluye el tema de protección al consumidor en cuanto al mercado digital y comercio electrónico.

También se resaltó el caso de Argentina en los mercados digitales (diagnóstico), el cual propone que al igual que las empresas operan en diferentes países, las distintas agencias de protección al consumidor, también trabajen y cooperen regionalmente, compartiendo experiencias entre ellas, tales como talleres realizado

como el actual, teleconferencias, etc., a fin de enriquecerse de las mismas el resto de los países.

El impacto en las funciones bajo su responsabilidad, será a:

Corto plazo  Mediano plazo  Largo plazo

Presentado por: Martín Herrera Firma: Martín Herrera

Fecha: \_\_\_\_\_  
Vo. Bo. (Máxima autoridad institucional): Herrera

**PARA USO DE LA OFICINA DE FISCALIZADOR GENERAL EN:**

Fecha de recibido: \_\_\_\_\_ ¿Cumple el término? SI\_\_ NO\_\_

Comentario sobre el informe:

Firma del Fiscalizador:

Observación: Cuando la modalidad esté relacionada con una capacitación deberá adjuntar copia del certificado que otorga al Organismo respectivo.

Fundamento Legal: Artículo 264 de la ley No. 36 del 2 diciembre del 2014 "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2015".



Ministerio de Economía y Finanzas  
Dirección Gral. de Comercio  
Área Defensa del Consumidor

Se deja constancia que

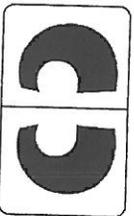
*Maritza Herrera*



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO  
ÁREA DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Participó del IV Taller regional en materia de  
**competencia y protección al consumidor en los  
mercados digitales, realizado los días 18 y 19 de mayo  
de 2017, en calidad de *participante*.**

Montevideo, Uruguay.



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



*Dr. Avaro Fuentes*  
Encargado de Despacho  
Área Defensa del Consumidor

*Juan Luis Crucelegui*  
Jefe de Fortalecimiento de Capacidades y  
Servicios de Asesoría, Políticas de  
Competencia y Protección al  
Consumidor, UNCTAD