FACULTAD DE DERECHO

SANCIONES ESPECÍFICAS POR ABUSOS AL CONSUMIDOR SURGIDOS EN LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN.

Trabajo de Titulación presentado en conformidad a los requisitos para obtener el título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.

Profesor Guía:
Iván Escandón Montenegro

Autor:
Fabián Aquiles Obando Bosmediano

2011

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el/la estudiante, orientando sus conocimientos para un adecuado desarrollo del tema escogido, y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.”

…….

Iván Escandón Montenegro

Doctor en Jurisprudencia

CI. 170912277-2

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.”

…….

Fabián Obando

100160522-7

AGRADECIMIENTO

Al término del presente trabajo y de mi carrera universitaria, es mi deseo expresar mi más sentida gratitud a la Facultad de Derecho de la Universidad de las Américas; a mis maestros que han compartido generosamente sus conocimientos y me han formado sobre los valores y respeto al derecho y a la justicia; a mi profesor guía, cuyos criterios precisos y conceptos claros sobre el tema, han fortalecidos y multiplicado mis conocimientos en la esfera del derecho; pero principalmente a mis padres, al Señor Don Fabián Obando Arturo y a la Señora Doña Lila Bosmediano Navas, gracias a ellos y a su tenaz esfuerzo que me brindaron una de las mejores educaciones. A todos ellos mi reconocimiento en el presente estudio.

DEDICATORIA

Constituye para mí un honor tener la oportunidad de dedicar este trabajo de titulación a mi Padre que me acompaña desde el Cielo, quién en vida dedicó gran parte de sus esfuerzos para la educación de sus tres hijos, pero que principalmente plasmó hondamente en nuestras conciencias como forma de vida, la integridad y la moral. A él mi esfuerzo y mi dedicatoria con este trabajo.

RESUMEN

La investigación escogida parte de varias problemáticas que surgen al momento del consumo, especialmente cuando el consumidor contrata bienes o servicios sobre los cuales se generan contratos de adhesión; pero principalmente, es el resultado de un cuestionamiento a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor respecto al vacío advertido en el Capítulo XIII, que trata sobre infracciones y sanciones, toda vez que el mismo no contempla sanciones con carácter de especificas cuando se han producido infracciones en el ámbito contractual, cuyas disposiciones se encuentran recogidas en el Capítulo VII del la misma Ley, y que por su importancia ha destinado un capítulo entero para la correcta celebración de contratos de consumo bajo la modalidad de adhesión.

Adicionalmente, el presente trabajo, ha querido brindar un aporte significativo dentro de la esfera de los actos de consumo y del derecho, mocionando puntuales pero muy necesarias reformas a la Ley, las cuales ayudarían al dinamismo del procedimiento para la aplicación de sanciones, y por supuesto al cumplimiento pleno y efectivo de los derechos reconocidos a consumidores y usuarios, ya que tales calidades las tenemos todos los ecuatorianos en algún momento de nuestras actividades cotidianas. El Capítulo IV de esta investigación, propone un nuevo procedimiento para precautelar derechos y sancionar infracciones en el marco de una negociación por adhesión; lo importante que debe resaltarse en este capítulo, es la iniciativa de tomar en cuenta un procedimiento administrativo el mismo que propone un trámite más ágil y expedito, pero eficaz al momento de precautelar las prerrogativas de este colectivo.

De otro lado, resultó fundamental realizar una recapitulación de los avances y reconocimientos logrados para el consumidor en materia constitucional, con el objeto de conocer el punto de partida y la proyección de los derechos constitucionales en materia de consumo en el Ecuador; de tal forma que, se incluye un análisis comparativo sobre derechos del consumo en las constituciones ecuatorianas de los años 1979, 1997, 1998 y 2008. El resultado de este análisis es la base sobre la cual se asienta una efectiva y

clara propuesta que busca ser tomada en cuenta para la sanción de una Ley de Consumo más amplia y completa, y que constituye también uno de los aspectos importantes que deja este trabajo, a manera de conclusión.

ABSTRACT

The chosen research of various problems that arise at the time of consumption, especially when the consumer purchases goods or services for which contracts of adhesion are generated, but mainly the result of a challenge to the Organic Law of Consumer Protection regarding empty noticed in Chapter XIII, dealing with violations and sanctions, since it does not provide specific nature of sanctions when violations have occurred in the field of contract, whose provisions are contained in Chapter VII of the Law, and that its importance has designed an entire chapter to the correct consumer contracts in the form of membership.

Additionally, the present work, wanted to provide a significant contribution in the field of consumer actions and the right, motions timely but very necessary reforms to the Act, which would help the dynamism of the Procedure for the application of sanctions, and Of course the full and effective implementation of the rights of consumers and users, as these qualities have them all Ecuadorians at some point in our daily activities. Chapter IV of this research, proposes a new approach to preemptive rights and punish infringements in the context of accession negotiation, the important thing to be highlighted in this chapter, is the initiative of taking into account an administrative procedure that aims to be the same a process more agile and quick, but effective at the time of preemptive privileges of this group.

On the other hand, it was essential that a summary of progress and recognition made to the consumer in constitutional matters, in order to know the starting point and the projection of the constitutional rights of consumer in Ecuador so that , includes a comparative analysis of consumer rights in the Ecuadorian constitutions of 1979, 1997, 1998 and 2008. The result of this analysis is the foundation on which sits a clear and effective proposal intended to be taken into account for the passage of a broader Consumer Law and complete one of the important aspects that makes this graduation work at in conclusions.

ÍNDICE

1 CAPÍTULO I. DERECHO DEL CONSUMO Y EL CONTRATO DE ADHESIÓN

1 El Derecho del Consumo 4

1.1 De la Sociedad de Consumo al Derecho del Consumo 4
1.2 ¿Qué es el Derecho del Consumo? 10
1.3 Fundamento del Derecho del Consumo..... 12

2 Ubicación y delimitación del Derecho del Consumo 14

2.1 Aspecto Económico 15
2.2 Aspecto Social 15
2.3 Aspecto Jurídico 16

3 Consumo por adhesión 17

3.1 Definición de Consumidor 19
3.1.1 En la doctrina..... 20
3.1.2 En la Ley..... 22
3.2 El contrato de adhesión 23
3.2.1 Origen y Definición 25
3.2.2 Ámbito del contrato de adhesión 26
3.2.3 Características..... 27
3.2.4 Las Condiciones Generales..... 27
3.3 Cláusulas abusivas dentro del contrato de adhesión..... 29

2 CAPITULO II. NORMAS PROTECTORAS DEL CONSUMIDOR

1 Normativa internacional protectora de los derechos del consumidor..... 32

2 Normativa Ecuatoriana protectora de los derechos del consumidor..... 37

2.1 Disposiciones Constitucionales para personas Usuarias y Consumidoras 45
2.2 Ley Orgánica de Defensa del Consumidor 57
2.2.1 Espíritu de la Ley..... 58
2.2.2 Derechos y Obligaciones de los consumidores..... 60
2.2.3 Servicios Públicos Domiciliarios 75
2.2.4 Especulación, Prácticas Prohibidas y Protección a la Salud..... 76

2.2.5 Infracciones y Sanciones 79
2.2.6 Competencia y Procedimiento 80
2.3 Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo 83
2.3.1 Naturaleza Jurídica 84
2.3.2 Atribuciones del Defensor del Pueblo 84
2.3.3 Facultad sancionadora del Defensor del Pueblo 86
2.3.4 Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario 87
2.4 Ley Orgánica de Salud 89

3 CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR CON ENFOQUE A LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN

1 Análisis de la protección contractual que brinda la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor 91

1.1 Artículo 41.- De la forma del contrato de adhesión 91
1.2 Cláusulas no escritas 92
1.3 Cláusulas no aplicables 95
1.4 Cláusulas prohibidas 96

2 Análisis del capítulo XIII de la LODC 97

2.1 Sanciones Generales 97
2.2 Sanciones Específicas 98

3 Inexistencia de sanciones específicas por infracciones al contrato de adhesión 99

4 CAPÍTULO IV. SANCIONES ESPECIFICAS, COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO APLICABLE A LAS INFRACCIONES SURGIDAS EN EL CONTRATO DE ADHESIÓN

1 Control Normativo 105

1.2 Propuesta de sanciones específicas por infracciones al contrato adhesión 105
1.1 Tipos de sanciones específicas 106

2 Control Administrativo 112

2.1 Autoridades competentes y Organismos de Control 112
2.2 Procedimiento aplicable 116

3 Ámbito Judicial 118

3.1 Autoridad jurisdiccional 119
3.2 Procedimiento aplicable 120

5 CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1 Conclusiones..... 122

2 Recomendaciones 124

BIBLIOGRAFÍA 126

ANEXOS 130

INTRODUCCIÓN

El antecedente más claro que enseña la doctrina para el aparecimiento del Derecho del Consumo o Derecho del Consumidor, resulta ser uno de los sucesos históricos que marcó definitivamente a la humanidad entera, la Revolución Industrial. Este acontecimiento es el punto de partida, y en otros casos, la transformación de varios aspectos para la humanidad, entre ellos principalmente, el aspecto económico y cambios en las estructuras sociales y políticas.

Pero la preocupación sobre la situación jurídica del consumidor corre a partir de la concepción liberal del negocio contractual plasmado en el Código Napoleónico, cuando el Estado interviene en la contratación para velar por intereses eminentemente privados. No es sino en la primera mitad del siglo XX, y gracias a los crecientes movimientos de consumidores, cuando el Derecho del Consumo irrumpió en la esfera jurídica con el objeto de detener los abusos generados por la gran empresa, la producción en serie, la publicidad agresiva y también el desinterés de la gran mayoría de consumidores de exigir calidad en los bienes volcados masivamente al mercado. Este último aspecto fue el inicio también de lo que se conoce como sociedad de consumo, cuyo interés era el de consumir cuanta mercancía se ofertaba.

En este punto, el tráfico masivo de bienes y servicios y el deseo ilimitado de consumir, dio lugar a que la contratación se convierta una actividad cotidiana, y por lo tanto la gran empresa advirtió que resultaba ineficaz el celebrar un contrato singular para cada tipo de consumo; es aquí donde aparece en escena el contrato de adhesión por consumo, como un contrato preformulado, único o tipo, que se adecua perfectamente para toda clase de negocios entre la empresa y el consumidor.

Con el paso del tiempo, esta modalidad de contratación advirtió varios abusos y principalmente disparidad para el consumidor, toda vez que se dejaba de lado el esquema tradicional de contratación, anulando la libre discusión de las condiciones del negocio, así como la incorporación - por parte del empresario o predisponente - de cláusulas abusivas que desnaturalizaban el

derecho del consumidor, dejándolo a este en un estado de compulsión entre la disyuntiva de aceptar en bloque tales condiciones o renunciar a la contratación.

El presente trabajo analiza este tipo de convención, su origen, naturaleza jurídica y características, pero principalmente la problemática que trae consigo para el consumidor ecuatoriano; en la misma línea, se estudia la evolución de los derechos de los consumidores plasmados en las Constituciones contemporáneas del Ecuador y se profundiza sobre las disposiciones legales contenidas en la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor con enfoque al contrato de adhesión por consumo.

Gran parte de la atención de esta investigación merece el vacío legal que trae la Ley de Defensa del Consumidor en relación a las infracciones contractuales; pues se ha confrontado la intención del legislador de incorporar en el texto legal, un capítulo entero que contiene disposiciones relativas a la protección contractual, frente a la omisión y falta de articulación de sanciones específicas cuando en la formulación del contrato, el empresario no se sujeta a las disipaciones legales pertinentes.

Consecuentemente, el resultado de este estudio se evidencia en los capítulos IV y V del presente texto, donde se realiza una propuesta de reforma al capítulo XIII de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, relativo a *"sanciones e infracciones",* partiendo primeramente de una definición más clara y concluyente del contrato de adhesión y sobre las cláusulas abusivas, y planteando ocho artículos innumerados los cuales contienen disposiciones sancionatorias cuando se han inobservado las normas relativas a la protección contractual. El aporte más significativo del presente trabajo y que debe ser considerado en una futura Ley de Defensa del Consumidor, es la implementación de una instancia administrativa que funcione a través de un ente regulatorio, y que tenga a su cargo el control y la normalización de toda la cadena de relación existente entre consumidor y empresario; ello implica necesariamente, producción, información, comercialización y oferta, prestación del servicio, obligaciones y derechos, para lo cual se ha considerado como órgano competente, al Instituto Ecuatoriano de Normalización INEN, autoridad

nacional que conocerá y sancionará, en instancia administrativa, las presuntas infracciones administrativas contenidas en la presente Ley.

En la última etapa del estudio se presenta un breve análisis sobre el ámbito judicial y el procedimiento para la aplicación de sanciones en materia de consumo, identificando varias interrogantes que la Ley del Consumidor deja a su paso sobre este aspecto. Se mociona entonces la reforma a los artículos 84 y 86 de la Ley en estudio, proponiendo un procedimiento judicial especial y sencillo; así como la propuesta de competencia a otra autoridad jurisdiccional, distinta de la que establece la Ley en la actualidad, para conocer el recurso de apelación.

No es la intención de este trabajo investigativo, criticar la actual forma de juzgamiento de infracciones que establece nuestra Ley de Defensa del Consumidor, ni desmotivar al ciudadano cuando por actos de consumo, se vea en la necesidad de ejercitar la vía legal; pero si establecer, con objetividad y respeto, procedimientos administrativos y judiciales convenientes y adecuados en virtud de la realidad cotidiana de consumidores y usuarios ecuatorianos, así como también de la administración de justicia.

A continuación, pongo a consideración del lector, el presente trabajo de investigación en la rama del Derecho del Consumo, que tiene como único objeto, educar al consumidor y usuario de bienes y servicios en el reclamo de sus derechos, y robustecer a la legislación ecuatoriana en materia de consumo.

CAPITULO I. DERECHO DEL CONSUMO Y EL CONTRATO DE ADHESIÓN.

1. El Derecho del Consumo.

1.1 De la Sociedad de Consumo al Derecho del Consumo.

El consumo ha existido desde siempre, y se mantendrá en nuestro mundo hasta que el último de los hombres racionales deje de existir en nuestro planeta.

Desde que el primer ser humano piso la tierra, tuvo la necesidad de consumir, guiado por ese deseo inconsciente de satisfacer una carencia, ese deseo inherente al hombre, inherente a lo humano; pero ese deseo de satisfacción, aumentó con el pasar del tiempo, y a medida que los progresos e invenciones creados por él mismo aumentaban, el consumo del hombre fue aumentando proporcionalmente al desarrollo de su entorno y su sociedad, hasta llegar a lo que hoy todos conocemos y contemplamos; a todo aquello que el individuo consume a diario, o todo aquello que no consume porque no cuenta con los medios para hacerlo. Asistimos entonces a lo que hoy se conoce como sociedad de consumo, o en casos especiales, *sociedades de hiperconsumo*[1] según Max Weber; sin embargo, esto no fue lo único que evolucionó, sino que vino acompañado de una transformación económica y política; a la mano de un cambio en lo social, en lo cultural, en la educación, en lo cotidiano, en el núcleo familiar. Sobre este último, el citado autor sostiene que, "(…) desde el punto de vista sociológico, el mercado representa socializaciones -o sociedades- que han transformado las costumbres de los hombres de manera vertiginosa y radical (…)"[2], y puntualmente al referirse a los hábitos cambiantes del hombre consumidor, asegura que este ha llegado a un punto de formar un nuevo modelo de familia, llamada *"familia nuclear"*[3], la

---

[1] **WEBER**, Max, Economía y Sociedad, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 496.

[2] **WEBER**, Max… ibídem, p. 493.

[3] **WEBER**, Max, Economía y Sociedad, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 493.

cual dista mucho de las familias antiguas del siglo anterior, que eran muy numerosas y relacionadas entre sí, la familia nuclear es muy reducida en su número de integrantes, máximo cuatro miembros la conforman y todos llevan su propia necesidad consumo.

El sociólogo *John Kenneth Galbraith* habla de "una época de bienestar sin límites"[4], donde la magnitud de los avances de la tecnología han colaborado para un cambio significativo en la forma de vida de los seres humanos en varios aspectos, uno de ellos, el hábito del consumo.

La sociedad de consumo surge a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, encontrándose fuertemente relacionada con el capitalismo, pudiendo asegurar que son concebidos bajo los mismos fundamentos, ya que tienen un periodo de gestación similar y se desarrollaron para ser el complemento del otro. Hay quienes sostienen que la sociedad de consumo es clara y orgullosamente el reflejo de la democracia liberal[5]; otros quiénes concuerdan en que se trata de una "sociedad de seres privilegiados",[6] lo que sí es seguro es que se encuentra palmariamente reflejada en las sociedades del mundo occidental, y con mucha más notoriedad en países de primer orden.

La sociedad de consumo es un término creado por la antropología social, que al estudiar al ser humano desarrollarse dentro de su entorno y su cultura, identificó los efectos derivados del acto de consumo y sus factores que lo componen. Etimológicamente, el término *consumir*, hoy en la actualidad es sinónimo de status; económicamente significa progreso y beneficio; moralmente esta aceptado; la sociedad halaga, y la empresa premia a los que mucho consumen, y menosprecia a los que consumen en forma limitada. Pero no siempre el término consumir fue visto como una acción positiva para premiar o halagar.

---

[4] **GALBRAITH,** John Kenneth, La Sociedad Opulenta, Ediciones Ariel, Barcelona, España, Segunda Edición, 1963, p. 141.

[5] **QUALTER**, Terence, Publicidad y Democracia en la sociedad de masas, Editorial PAIDOS S.A., Barcelona, 1994, p. 57.

[6] **NIETO** Boada, Humberto, La Función Consumo y su Aplicación en el caso Ecuatoriano, Tesis de grado para la obtención del título de Economista, PUCE, 1976, p. 7.

En los siglos XVI y XVII, el término *consumir* era directamente asociado con derroche, su significado estaba relacionado con "desperdiciar, disipar, destruir completamente y especialmente destruir, a menudo con terribles consecuencias, lo que la *prudencia* había preservado"[7], entendiendo la prudencia como el entorno que nos rodea, aquellos recursos naturales que las sociedades de esa época pensaron muy equivocadamente, que se trataban de recursos inagotables, que nunca se acabarían y muy probablemente, pese a que han transcurrido más de cuatrocientos años ya, hay sociedades que siguen pensando igual.

Al término de la segunda guerra mundial en los años cincuenta, arranca un nuevo ciclo histórico para los mercados de consumo, aumentó la producción notablemente, los mercados comenzaron a experimentar un proceso de expansión internacional, debido al empuje del propio sistema capitalista, y nacen las técnicas de publicidad y mercadotecnia, ya que resultaba más complicado vender que producir. De hecho, con la producción en masa, bajaron los precios y los productos fueron más asequibles, la gente comenzó a consumir, más por diversión, que por necesidad. La época ve elevarse el nivel de consumo, se produce una ruptura cultural en el habito del consumidor priorizando la adquisición de bienes duraderos en el presupuesto domestico, especialmente en el norteamericano (electrodomésticos, ropa, vehículos, etc.) *"(...) los gastos de alimentación pasan del 49,9% en 1950, al 20,5% en 1980; entre 1959 y 1973, el consumo de bienes duraderos aumenta de volumen en un 10.3% al año."*[8]

Así es como fue ganando terreno el capitalismo en los países de desarrollo y sobre los demás países de occidente, y, con el, la sociedad de consumo. En tal virtud, hay que reconocer entre otros logros alcanzados por este sistema económico imperante, el de haber cambiado la ideología de los pueblos y sociedades, para aceptar en la economía moderna que el significado de consumo no contiene, en sí misma, una connotación negativa pese a que el

---

[7] **QUALTER**, Terence, Publicidad y Democracia en la sociedad de masas, Editorial PAIDOS S.A., Barcelona, 1994, p. 58.

[8] **LIPOVETSKY**, Gilles, La felicidad paradójica: Ensayo sobre la sociedad de hiperconsumo, Editorial Anagraun, Barcelona 2007, p. 28

término consumir siga significando *extinguir.* Lo cierto es que las generaciones de hoy, y con mucha más certeza, las que vendrán, no están, ni estarán tan seguras de catalogar esto, como un logro.

Afortunadamente, con el final de la década de los ochentas, y la memorable participación de aquellos grupos humanos llamados ambientalistas, conservacionistas, o grupos verdes, conscientes de que nuestro planeta y sus recursos no son perpetuos, tuvieron eco en la conciencia y la cultura de las sociedades de consumo, promoviendo el reciclaje de todos aquellos productos que pueden ser reaprovechados y reelaborados para su consumo; aquello resultó, sin duda, un verdadero logro, pues cambiar el comportamiento de décadas de pensamiento convencional, no es tarea común. Pero no por esto la sociedad de consumo ha dejado de existir o ha perdido viada, ya que sus medios para subsistir década tras década, son infalibles; la publicidad ha sido su artillería pesada, donde ocupa un papel protagónico el crédito y su fácil e inmediato acceso; la reducción de la vida útil de bienes, sumado a una cultura de consumo que se expresa por medio de posesiones materiales, parecería ser que lleva a las sociedades y sus integrantes, a conformar grupos selectos donde se reconoce y se siente reconocido e identificado por lo que posee. Sobre este análisis, un insigne comunicador social norteamericano ha expuesto con real asombro, como el ser humano se adaptó con tanta naturalidad a las llamadas sociedades de consumo, reflexionando que:

> (…) fácilmente los humanos se adaptaron… y aprendieron a darlo por sentado. Se ha de mirar atrás, solo doscientos años como mucho, a las sociedades preindustriales para darse cuenta del estrecho margen de cosas utilizadas en las rutinas normales de la vida, incluso en las clases privilegiadas, en comparación con la actualidad (…)”[9]

Son características de la sociedad de consumo, principalmente las siguientes:

---

[9] **LEISS**, William, Comunicación Social y Publicidad, Editorial Conosur, Chile, 1986, p. 260.

- Su existencia está ligada a la existencia de una economía de mercado (sistema capitalista), sería un sin sentido que pudiera coexistir en economías centralizadas o planificadas como regímenes socialistas o comunistas, pues la producción está planificada estrictamente en base a estadísticas, planes y necesidades. Y, teóricamente, todo lo producido debe ser consumido en el tiempo y la forma planificada para ello.
- Se desarrolla en ciudades metrópolis de gran avance industrial y tecnológico, como también en sociedades tercermundistas cuyos miembros son obligados a consumir más allá de lo necesario, ya que las técnicas de publicidad y mercadeo han creado en la vida cotidiana de los hombres, necesidades artificiales que deben ser satisfechas.
- Propende a una estandarización de la forma de vida, cultura y necesidades de consumo.
- Se caracteriza por la producción en serie o en masa.
- La producción de bienes y servicios está caracterizada por la obsolescencia programada, que es la limitación de un objeto en su vida útil, programados tecnológica y específicamente para un tiempo determinado de duración, ya que, si no son utilizados o consumidos dentro de su plazo de duración útil, son inservibles, pasan de moda o caducan. Esta es una herramienta que la gran empresa ha creado para que el consumidor este atado a seguir consumiendo continuamente o abasteciéndose del producto o del bien en forma periódica. Esto tomado a la ligera puede entenderse como una muy buena técnica de mercadeo, para multiplicar las ventas en el mercado; pero lo que hay de fondo es una realidad completamente distinta, la calidad de los productos que se ofertan es cada vez peor, son técnicamente manipulados y elaborados para que duren menos, y así se vulnera el derecho constitucional de todo consumidor de disponer de bienes y servicios de *óptima* calidad.

De otro lado, cabe mencionar que dentro de la estudiada sociedad de consumo, la protección al consumidor no era importante en principio. Su público creciente y mal preparado para juzgar la calidad de un producto como la clase trabajadora, no encontraba todavía razón en asociarse para reclamar

la insatisfacción de un producto adquirido mediante otras alternativas. Se trataba de un orden económico más simple, de una actividad económica menos fragmentada, donde los clientes descontentos o insatisfechos esperaban acudir directamente donde los fabricantes del producto para obtener un arreglo. Hasta que llegó la figura de la corporación anónima, donde ya no sabían a dónde acudir para obtener una compensación, los consumidores comenzaron a organizarse a finales de la década de los treinta.

Ya para los años cincuenta, los movimientos en defensa de los consumidores se extiende hacia el continente europeo, y en 1960 el movimiento de los consumidores logra un importante avance, la conformación de *Consumers International*, que se trata de la organización mundial de consumidores que nace como acuerdo de seis organizaciones y que agrupa, en la actualidad, alrededor de 250 organizaciones entre gubernamentales y no gubernamentales en todo el mundo.

En este contexto hace su aparición el Derecho del Consumo o Derecho del Consumidor, ya que han debido sobrevenir algunos acontecimientos históricos y sociales; sin embargo, lo que sí resulta seguro y cierto, y de lo cual la doctrina nos enseña, es el antecedente para su aparición; así pues, categóricamente resulta necesario señalar que, el suceso histórico de la Revolución Industrial marcó el inicio de varios acontecimientos y cambios para la humanidad, entre ellos, para el consumidor.

Pese a ello, tuvo que pasar más de doscientos años para que, a mediados del siglo XX, y con los efectos colaterales de la producción en masa, la vulneración de derechos laborales, civiles, mercantiles, etc., y una serie de hechos relativos a la producción-consumo, irrumpa en el mundo del derecho una legislación que proteja a los consumidores y sus intereses en el mercado, que buscaba en principio, normar las relaciones de consumo entre consumidores y empresarios. Asistimos entonces, como bien señala Ghersi, "(…) a la aparición de un objeto de estudio que demanda la aplicación de principios propios y –si se quiere- diferenciales (…)".[10]

[10] **GHERSI,** Carlos, Alberto, Contratos Civiles y Comerciales, Editorial Astrea, 1998, p. 339.

1.1 ¿Qué es el Derecho del Consumo?

Un extenso y riguroso debate doctrinario ha merecido el Derecho del Consumo, en torno a si debería considerase como una disciplina autónoma del Derecho, independiente de la Ciencias Jurídicas. Ello ha llevado a que juristas de la talla de Carlos Lasarte Alvares, ubique a esta disciplina como un "(…) derecho especial, que tiene por objeto la defensa del consumidor, independientemente del Derecho Civil y Mercantil en donde tiene su origen"[11]. Otros tratadistas como el Mexicano Fernando García Sais, especialista en Derecho de los Consumidores, ha expresado con mucha claridad que "(…) el derecho del consumo no es una rama autónoma del Derecho, sino más bien una disciplina transversal que se integra con normas del Derecho Público y del Derecho Privado, lo que constituye una disciplina con elementos que se encuadran dentro del Derecho Mercantil, del Derecho Civil y otros, dentro del Derecho Administrativo e incluso del Derecho Procesal"[12].

Dejando de un lado este debate doctrinario, la realidad es que gracias al avance generacional de los derechos humanos, el Derecho del Consumo o Derecho del Consumidor, hoy por hoy es una rama que conjuga la aplicación de derechos fundamentales del individuo, toda vez que con el nacimiento de los derechos de tercera generación, llamados también derechos colectivos y difusos, fueron reconocidos internacionalmente derechos de ciertos grupos humanos tales como; el derecho a la paz, al patrimonio artístico y cultural, a un medio ambiente sano, los derechos de los pueblos indígenas y el derecho de los consumidores, y posteriormente plasmados en una Constitución. Si bien es cierto que esta protección relativa a los consumidores se encuentra reconocida y positivisada en las Constituciones de la gran mayoría de los Estados de Derecho, no resulta menos verdadero que la efectiva tutela y defensa de estos derechos está vinculada a la actividad del Estado, a través de la creación de leyes y reglamentos de aplicación simplificada, expedita, real, de acceso efectivo a la justicia y la creación de órganos jurisdiccionales, o de otro tipo, para su defensa, garantía y promoción.

---

[11]**ALVAREZ,** Lasarte, Carlos, Manual sobre la protección de consumidores y usuarios, Editorial DYKINSON, 2003, p. 23

[12] **GARCIA,** Sais, Fernando, Derecho de los Consumidores a la Información. Una aproximación a la publicidad engañosa en México, Editorial Porrúa-ITAM, 2007, p.104

Sobre esta moderna corriente de derechos bautizados como *de tercera generación*, un gran tratadista sobre Derecho del Consumo como Stiglitz ha repasado inteligentemente que:

> (…) Se trata de rescatar la verdadera dimensión sustancial de estos intereses, de esta nueva categoría de derechos (como lo son también, v.gr., los que atañen a la salubridad del medio ambiente o al resguardo de otros valores ecológicos, etc.), que incuestionablemente no son meramente individuales, ni tampoco públicos (…).[13]

Y en ese sentido tiene toda lógica la estructura de su pensamiento, pues los intereses del consumidor, como tal, no son los mismos que le asisten a un individuo frente a otro, ya que éstos persiguen un provecho individual, existe cierta particularidad en sus intereses como personas, y estos se encuentran estructurados de manera distinta y concebidos desde otro punto de vista por el derecho, ya que si son transgredidos, serán reconocidos y remediados de forma individual y particular al caso. A diferencia de los intereses de los consumidores; estos podría decirse, tienen una dimensión social, una tutela fundamental, una connotación en la que prima el interés general sobre el particular, para el cumplimiento irrestricto de un mandato constitucional.

Retomando la cuestión relativa a que se entiende por Derecho del Consumo, en términos generales, es aquella disciplina que se aplica al conjunto de normas expedidas por un Estado, para la protección efectiva del consumidor o usuario, frente a los desequilibrios generados en las relaciones de consumo, producidas dentro del mercado. Este conjunto de normas se encuentra integrado tanto por derechos como obligaciones para el consumidor o usuario de bienes y servicios.

Al momento de definir el alcance y lo que encierra el Derecho del Consumo, el profesor Juan Eduardo Fernández precisa con mucha exactitud la directa vinculación que tiene con el derecho público y además sostiene que:

---

[13] **STIGLITZ,** Rubén y Gabriel, Contratos por Adhesión, Cláusulas Abusivas y Protección al Consumidor, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1985, p. 12 y 13.

El Derecho del Consumo o Derecho del Consumidor es parte integrante del Orden Público Económico y sus normas se encuentran nutridas por los principios de aquél que busca su preservación en una relación jurídico-económica particular como lo es la relación de consumo o relación proveedor-consumidor.[14]

1.2 Fundamento del Derecho del Consumo.

Con la manifestación de la sociedad de consumo, sumado las agresivas técnicas de comercialización, comenzaron a notarse ciertas limitaciones a los derechos fundamentales del ser humano (en torno proveedor-consumidor), y la necesidad de reclamar derechos que velen por el consumidor en un sentido lato. Así pues, progresivamente va tomando forma el Derecho del Consumo para tutelar intereses colectivos; en otras palabras, nace para proteger los derechos fundamentales de un determinado grupo humano que son los consumidores, fruto de ello, el aparecimiento de legislaciones protectoras del consumidor; de ahí que nuestro marco constitucional incorpora principios de protección a los consumidores y usuarios, incluyendo en nuestro ordenamiento jurídico la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (en adelante LODC), marco legal que regula la desigualdad que puede derivarse de los actos de consumo entre la gran empresa y los consumidores y/o usuarios. De ahí que acertadamente el tratadista Gabriel Stiglitz ha considerado al Derecho del Consumidor *"(…) como la disciplina jurídica del habitante de la sociedad de consumo (…)".*[15]

No es novedad que nuestra Constitución vigente haya incorporado principios y disposiciones que amparan al consumidor. El tercer bloque de reformas constitucionales de 1997, es la puerta de entrada a lo relativo en

---

[14] **FERNADEZ**, Juan Eduardo, Catedrático de la Universidad Católica de Temuco-Chile, Apuntes del Derecho del Consumidor (para la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Católica de Temuco), 2008, p. 2

[15] **STIGLITZ**, Gabriel, Contratos por adhesión, cláusulas abusivas y protección al consumidor, Editorial Depalma, 1985, p. 57

materia de consumo para el Ecuador, pues se introduce entre los derechos civiles, el derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad, así como a ser informado sobre el contenido y características de un producto o servicio que se encuentra en el mercado para su consumo, señalando que la ley establecerá los mecanismos de control y calidad de los mismos, los procedimientos de defensa del consumidor, y las sanciones previstas a quién violentaren dichas disposiciones. Pero es solo con la Constitución de 1998, en la que se introducen mandatos fundamentales en materia de consumo a favor de los ciudadanos consumidores y usuarios, estableciendo sus derechos y prerrogativas. La Constitución actual mantiene vigente esos mandatos fundamentales para el consumidor, tal es así que ha dedicado una sección exclusiva, contentiva de cuatro artículos que establecen prerrogativas para este colectivo.

La razón de ser del Derecho del Consumo, no puede ser ubicado únicamente en la sanción de un cuerpo normativo con intención de proteger a un conjunto de personas, sino que va mucho más allá; pues con ello, nace también dentro de nuestro ordenamiento jurídico, un nuevo principio general del Derecho, el de *"in dubio pro consumidor"*. Varios tratadistas españoles han sostenido que "(…) en el Derecho español el principio de protección de los consumidores, tal como viene incluido en el texto constitucional, es un principio general del Derecho, con la eficacia que a tales principios otorga el Código Civil (…)".[16] A este respecto, en el mes de mayo del año 1994, se realizó en Argentina, en la ciudad de Córdoba, las X Jornadas Científicas de la Magistratura Argentina; en dicha oportunidad, la Comisión de Derecho Privado trató el tema de la defensa del consumidor, que entre otras conclusiones se dejó expresado que:

> (…) Con la ley 24.240 obtiene carta de ciudadanía en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo principio general, el de *Protección del Consumidor,* que se plasma como criterio de interpretación e

[16] **LUCAN,** Parra, **ANGELES,** María, Daños por productos y protección del consumidor, Editorial Bosch, 1990, p. 23.

integración de dicha ley, y también obliga a contemplar la normativa ya existente desde una nueva perspectiva.[17]

Ha de advertirse algo muy importante frente a este nuevo principio general del derecho, y es que el objeto de la protección del consumidor cobra significativa importancia en lo referente a procesos contractuales, toda vez que es allí donde los consumidores se encuentran mucho más vulnerables y consecuentemente se provoca el menoscabo de sus intereses económicos y extrapatrimoniales.

2. UBICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL DERECHO DE CONSUMO.

El Derecho del Consumo, como se ha estudiado hasta aquí, es una disciplina con componentes de corte eminentemente social, previstos en el Derecho Constitucional y que tutela intereses patrimoniales, de salud, de información de los consumidores, encontrándose vigente en sociedades de corte capitalista o en las denominadas economías sociales de mercado. Así también, se presenta vinculado con distintas disciplinas jurídicas tales como: el Derecho Procesal, Derecho Mercantil, Derecho Económico, Derecho Penal, Derecho Administrativo.

El Derecho del Consumo ha presentado una cierta complejidad cuando se debe analizar lo tocante con su ubicación en el panorama jurídico, de ahí la diversidad de normas dispersas en varios cuerpos legales tendientes a precautelar las actividades de consumo, normas que han tenido un moderno desarrollo legislativo, constituyendo un conjunto heterogéneo de disposiciones tanto para el Derecho Privado como para el Derecho Público, tal complejidad que ha llevado a varios tratadistas como el jurista Carlos Lasarte Álvarez, a sostener que el Derecho del Consumo“(…) ha incidido con mucha más fuerza en el Derecho Privado, y dentro del él, particularmente en el Derecho Civil, sobre todo en el ámbito propio de los contratos (…)”.[18]

---

[17] **CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL,** Escuela de Magistratura realizó recopilación de fallos, www.cij.gov.ar, 07-07-2010.

[18] **LASARTE,** Álvarez, Carlos, Manual sobre protección de consumidores y usuarios, Editorial DYKINSON, 2008, p. 5.

2.1 Aspecto Económico.

El Derecho del Consumo se desarrolla conforme al sistema económico imperante en cada Estado, ya sea economía libre de mercado, socialista o de economía mixta, pues partiendo de allí se podrá entender el grado de aplicación de normas y disposiciones que esta disciplina jurídica va a tener en las relaciones de consumo que se presentan a diario en los respectivos mercados.

La actividad del Estado está directamente ligada con la actividad del mercado, aún cuando esta actividad sea en mayor o menor grado, y para ello el instrumento adecuado de intervención es el Derecho, y en el caso especifico, el Derecho del Consumo que entre otras ramas jurídicas, significa aquel elemento que estimula o sirve de moderación para la voluntad de quiénes gobiernan un Estado.

2.2 Aspecto Social.

El Derecho del Consumo como fue estudiado antes, es evidentemente una rama jurídica que tiene en su gran mayoría, una connotación social, puesto que sus disposiciones legales han evolucionado con altas notas de modernidad para precautelar los intereses de este colectivo, hecho que se debe en gran parte a los justos y sacrificados clamores que los consumidores agrupados en fuertes movimientos, han logrado desde sus primeras participaciones que germinaron desde la primera mitad del siglo XX en los Estados Unidos de Norteamérica, hasta llegar a reconocimientos como el histórico suceso acontecido en el año de 1962, por el entonces presidente norteamericano John F. Kennedy, quién reconoció el derecho a ser informado como derecho fundamental de los consumidores. Estos movimientos sociales se extendieron prontamente hasta países Europeos como Francia, Inglaterra, Holanda y Suecia, muchos de ellos Estados de Bienestar que reconocieron al consumidor sus legítimos derechos por los cuales se unían en lucha. Entre las demandas de los consumidores se encontraban el reconocimiento de derechos tales como: el de conocer *“el verdadero costo de los intereses en las operaciones a crédito, la genuinidad en las sustancias alimenticias y farmacéuticas, el derecho de información sobre el costo real por unidad de productos de diversas*

marcas en competencia, los ingredientes fundamentales de un producto para el consumo humano, fechas de elaboración y caducidad de un producto, etc."[19]

2.3 Aspecto Jurídico.

El Derecho del Consumo no puede ser reconocido como una disciplina que se encuentra totalmente separada de la Ciencia Jurídica, sino más bien se trata de una rama del Derecho que tiene una direccionalidad transversal, integrada por normas heterogéneas del Derecho Público y Privado.

Cuando se dice que se integra con principios del Derecho Público, se refiere a la potestad de control, intervención y sanción que tiene el Estado, dentro del Derecho Administrativo, y que toma parte en el quehacer diario de los Órganos de Control Estatal para la protección del consumidor, como por ejemplo, la Defensoría del Pueblo, la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor de la Defensoría del Pueblo, Comisionados Provinciales de la Defensoría del Pueblo, el Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN), etc. A ello debe incluirse el Derecho Penal el cual constituye una disciplina jurídica de carácter pública y social que contiene disposiciones sancionatorias muchas de las cuales remiten a la Ley Orgánica de Salud, cuando se han incumplido o se han violentado disposiciones relativas al control, manejo y expendio de medicamentos, alimentos y demás productos de consumo humano, buscando la protección de la integridad física, mental y social de los consumidores.

La Ley Orgánica de Salud, en materia de consumo, trae disposiciones referentes a la vigilancia y control del expendio, manejo y producción de alimentos y medicinas, que buscan proteger la integridad física, mental y social de los consumidores. Por ello, los productos de consumo humano deberán cumplir con las normas mínimas para el uso y consumo seguro, control que le corresponde al Ministerio de Salud Pública del Ecuador, en calidad de autoridad sanitaria nacional.

Por último, el Derecho del Consumo se encuentra directamente vinculado con el sistema procesal en la búsqueda de un celero acceso a la justicia, con el objeto de obtener de ella, la tutela judicial efectiva frente al quebrantamiento de

[19] **OVALLE,** Favela, José, Derechos del Consumidor, Editorial UNAM, 2001, p. 5.

normas protectoras del consumidor, y para ello es necesario avanzar en la sanción de cuerpos legales codificados con procedimientos más efectivos e informales, judicaturas especializadas, y medios alternativos a resolución de conflictos que cada día toman auge en la esfera jurídica.

3. CONSUMO POR ADHESIÓN.

El consumo excesivo es el resultado de la dinámica del capitalismo de las últimas décadas, que ha producido un fenómeno llamado *la gran empresa,* dotado de algunas particularidades, entre ellas: la evolución económica, la alta tecnología, la producción en masa, la publicidad agresiva, etc.; y, consecuencia de ello, la sociedad de consumo se ha manifestado por el deseo de adquirir o disfrutar de bienes y servicios, que las empresas han volcado masivamente al mercado. De ahí que el tráfico de producción-consumo cada vez más acelerado, se haya convertido en un tráfico de masa y por tanto, la gran empresa no está dispuesta a celebrar contratos singulares con cada uno de sus clientes, sino establecer un contrato único o tipo que se adecue perfectamente para toda clase de negocios entre su empresa y el consumidor.

Como ya fue expuesto anteriormente, estos procesos de cambio no son acoplados de inmediato, sino que son transformaciones progresivas y muchas veces procesos históricos que a la postre, son respuestas a cambios en la sociedad y cultura de los pueblos, situación que es corroborada por el jurista Ghersi, cuando sostiene que:

> (…) el contrato de consumo, como categoría, desde su historicidad económica (surgido como respuesta a una mutación socioeconómica y cultural) y condición ideológica (desde el poder como situación de dominación), se encuentra inmerso en la estructura de adhesión (…)[20].

Resulta entonces cada vez más natural y cotidiano, el consumo por adhesión mediante contratos preformulados (contratos de adhesión), en los cuales se insertan cláusulas y condiciones que el consumidor no ha sido tomado en cuenta para su redacción, alejándose totalmente del esquema

[20] **GHERSI,** Carlos Alberto, Contratos de Consumo, Editorial Astrea, 2005, p. 32

tradicional de contratación, donde el contratante tenía la posibilidad de discutir o aceptar parcialmente las condiciones establecidas en el. Tal como se encuentra planteada la actual dinámica de consumo en las sociedades modernas, este tipo de convención por adhesión es el instrumento jurídico más adecuado para que, la gran empresa y toda su producción en serie, obtengan resultados positivos en el mercado y del otro lado, el consumidor, acepta en bloque aquellas condiciones y cláusulas preestablecidas, que casi siempre resultan en favor de la empresa.

Es por esto que el consumo por adhesión, que se formaliza en virtud de un contrato, es de naturaleza singular. Su contratación misma reviste características muy particulares como se verá más adelante, toda vez que el consumo por adhesión implica una connotación fundamentalmente social, ya que todo individuo busca satisfacer bienes y servicios públicos básicos, tales como: alimentación, vestido, agua, luz, etc. Este tipo de consumo, al igual que su formulación jurídica contractual, debe estar separado de aquellos contratos por adhesión que revisten una naturaleza puramente mercantil.

3.1 Definición de Consumidor.

A principios del siglo XX ninguna norma o texto jurídico, al menos de la familia jurídica romanista, contemplaba una protección a los consumidores; por lo tanto, jurídicamente no existía una definición de este colectivo social. Tal es así, que en un circunspecto análisis, el tratadista Gabriel Stiglitz[21] ha concluido que el surgimiento de normas protectoras a los consumidores provocó reacciones en el derecho clásico, toda vez que requería de instituciones jurídicas distintas de las ya existentes. Con el aparecimiento de ciertos mecanismos de tutela para los consumidores, fueron apareciendo no solo regulaciones a favor, sino que gradualmente y gracias a la participación de movimientos pro-consumidor, la denominación de este fue apareciendo ya en normas jurídicas; hecho relevante que sería el antecedente para que sus definiciones se incorporen en cuerpos normativos, y más tarde en textos constitucionales.

---

[21] **STIGLITZ**, Gabriel, Defensa de los Consumidores de los Bienes y Servicios, Editorial Grafiespa, 2001, p. 370.

De lo expuesto, cabe señalar que el proceso no fue fácil ni tampoco ligero, pero si profundamente analizado, ya que los primeros legisladores creadores de la norma protectora del consumidor, han considerado un punto de vista que tiempo después, se transformaría en la solida base sobre la cual se asientan hoy legislaciones actuales en defensa del consumidor; este punto de vista no es otra cosa que considerar a toda persona que es miembro de una sociedad, como un potencial consumidor, pues es inherente a la personalidad de todo ser humano, la necesidad de consumir para satisfacer una necesidad, por lo tanto todo individuo puede ser consumidor en algún momento. Tal definición en sentido abstracto, fue conceptualizada por el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, John F. Kennedy, que lo pronunció en su discurso ante el Congreso Americano cuando al referirse a los consumidores dijo:

> (…) Ser consumidor, por definición nos incluye a todos… somos el grupo más grande en el mercado, que afecta y es afectado por casi todas las decisiones económicas y privadas… pero es el único grupo importante cuyos puntos de vista a menudo son escuchados (…)[22].

Para el presente estudio resulta importante establecer y definir con claridad, que se entiende por consumidor, y para ello lo indicado es tomar como referencia, en primer término, lo que la doctrina ha estudiado y definido al respecto, sin dejar de lado lo que la Ley define, pues ambos sirven de complemento a la hora de articular una definición clara de consumidor y usuario.

3.1.1 En la doctrina.

Muchos tratadistas han manifestando que al consumidor debe definírselo bajo una concepción estricta como aquel que contrata con el fin de consumir para satisfacer necesidades personales y/o familiares, por tanto deben ser excluidos de este colectivo, aquellos que contratan con el fin de revender, obtener un lucro, o como aquel que contrata bajo necesidades profesionales o de su empresa.

---

[22] Histórico discurso pronunciado por el ex presidente de los Estados Unidos, John Fitzgerald Kennedy, ante el Congreso del los Estados Unidos de Norteamérica, el 15 de marzo de 1962, hecho que constituyó un hito para los consumidores, pues a partir de aquella fecha se tomó como referencia para celebrar el día mundial de los consumidores.

De la doctrina se derivan las siguientes definiciones:

- ✓ *"Consumidor Jurídico.- Es aquel que realiza un acto jurídico o negocio jurídico con el fin de adquirir un bien, producto o servicio. Este podría ejercitar los derechos, garantías y acciones derivados de la adquisición relativos a las condiciones generales de la contratación, defectos o vicios derivados del contrato.*

- ✓ *Consumidor material.- Es aquel que realiza la utilización, uso o consumo del bien, producto o servicio; el consumidor material podrá ejercitar los derechos, garantías y acciones derivadas de la utilización, uso o disfrute, como seguridad, sanidad y responsabilidad por daños.*

- ✓ *Destinatario final.- Bajo la teoría del destinatario final, el derecho del consumo delimita quién será el sujeto activo y protegido por la ley; también establece que consumidor es aquella persona que se encuentra en el eslabón último y final de una determinada cadena de distribución; es decir, el destinatario final por la adquisición que realiza, se fundamenta en el uso, goce y disfrute de un bien adquirido para sí mismo, pues si el sujeto adquirió el bien en cumplimiento de las características señaladas, este debe ser considerado consumidor; caso contrario, si utiliza el bien con otros fines, diferentes del consumo propio, como por ejemplo la reventa, distribución o como materia prima para la elaboración de otro proceso de producción, este no debe considerarse consumidor y consiguientemente no será sujeto activo de la protección normativa específica".* [23]

Queda sentado entonces que, a un individuo debe darse el atributo de consumidor cuando el acto de consumo sea realizado por un destinatario final,

[23] **FERNANDEZ,** GIMEO, José; **REYES,** LOPEZ**,** María, Derecho del Consumo, Editorial Tirant Co., 2002, p. 356 y siguientes.

bajo ciertos aspectos como la adquisición de un determinado bien o servicio para satisfacción personal o familiar, por oposición al que obra por necesidad de lucrar con el consumo; es decir, el que consume para revender. De ahí que el análisis debe ir encaminado hacia el hecho de que, la protección al consumidor excluye la adquisición en forma gratuita; pues quién obtiene un bien o contrata un servicio sin que medie la característica de onerosidad, no puede ser considerado consumidor y por consiguiente no puede ser sujeto de la protección que brinda el Derecho del Consumo.

3.1.2 En la Ley.

Con el objeto de comprender de mejor manera el ámbito y objeto de nuestra Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, el legislador ha incorporado 16 definiciones en el artículo 2, todas ellas relativas a la relación que se desprende de la relación proveedor-consumidor. Entre ellas se destaca la de consumidor que la propia Ley define de la siguiente manera:

> Consumidor.- Toda persona natural o jurídica que como destinatario final, adquiera, utilice o disfrute bienes o servicios, o bien reciba oferta para ello. Cuando la presente Ley mencione al consumidor, dicha denominación incluirá al usuario.[24]

Es de capital importancia tomar en cuenta que, en base a esta definición, la normativa ecuatoriana admite la posibilidad de que las personas jurídicas sean consideradas como consumidoras y por tal, amparadas bajo esta normativa, pero no se establece ningún tipo de requisitos o excepciones. Consecuentemente, podrán ser consumidoras las compañías nacionales o extranjeras domiciliadas en el país, o sociedades civiles.

Adicionalmente, otro aspecto importante en la definición citada, es el considerar también como consumidor a aquellos que han sido blanco de ofertas para adquirir un producto, bien o servicio; en consecuencia, la ley extiende el ámbito de su protección a estos potenciales consumidores.

---

[24] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 2.

Definiciones similares se ha introducido en normas jurídicas de varios países latinoamericanos que contienen entre sus legislaciones un marco jurídico para proteger al consumidor, por ejemplo Argentina cuya Ley No. 24.240 (Ley de Protección a Consumidores y Usuarios) de 15 de octubre de 1993, establece en su artículo primero que "(…) Se consideran consumidores o usuarios, las personas físicas o jurídicas que contratan a titulo oneroso para su consumo final o beneficio propio o de grupo familiar o social (…)[25]

El artículo 2 de la misma Ley Argentina se ocupa de los proveedores, delimitando clara y precisamente su marco de acción, dejando ver que la noción de proveedor excluye a la de consumidor.

En Chile, la Ley No. 19.496 establece normas sobre la protección de los derechos de los consumidores Chilenos, en su artículo 1, numerales 1 y 2, incorpora una precisa definición de consumidores y proveedores.

En México, el artículo 2 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece las definiciones de consumidor y proveedor para efectos de entender el alcance de protección de la norma.

En lo que respecta a los proveedores, el texto legal ecuatoriano de la materia estudiada, establece que:

> Proveedor.- Toda persona natural o jurídica de carácter público o privado que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución, alquiler o comercialización de bienes, así como prestación de servicios a consumidores, por lo que se cobre precio o tarifa. Esta definición incluye a quiénes adquieran bienes o servicios para integrarlos a procesos de producción o transformación, así como a quiénes presten servicios públicos por delegación o concesión. [26]

---

[25] **LEY 24240,** Honorable Congreso de la Nación Argentina, 22 de septiembre de 1993, publicada en el Boletín Oficial del 15 de octubre de 1993, No. 27744.

[26] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 2.

3.2 El contrato de adhesión.

Antes de entrar a definir lo que se entiende por contrato de adhesión, es importante que nos centremos en el contrato y su definición; así tenemos que, el Código Civil Ecuatoriano, en el libro IV, que trata sobre las obligaciones en general y de los contratos, define el contrato como "(…) un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser una o muchas personas"[27].

El contrato tendrá la prerrogativa de mercantil cuando este se celebre con un comerciante matriculado (artículo 21 y siguientes del Código de Comercio).

A diferencia de la clasificación que hace el Código Civil respecto de los contratos, debe atenderse también a la clasificación de los contratos que ha realizado la doctrina, donde cabe el contrato de adhesión, que en contraposición a los contratos de libre discusión, se encuentra diferenciado por una característica propia, como es la ausencia de una discusión negocial del contrato entre las partes, imponiendo uno de ellos las condiciones del contrato al otro. Respecto de los contratos por adhesión, Lorenztti considera que es necesario hacer una clara distinción entre contratación predispuesta y celebración por adhesión. La predisposición dice "(…) es una técnica del oferente, mientras que la adhesión es una característica de un acto del aceptante."[28]

Sobre la base de lo expuesto, y dejando de lado el hecho de si se trata de un contrato civil o mercantil, o el lugar que ocupa con respecto de su clasificación, lo importante en el estudio del presente tópico es tener claro dos cosas; la primera, que un contrato produce efectos jurídicos para las partes que lo celebran, vinculando en algunos casos a terceros, ya pues las condiciones y cláusulas insertadas en el son ley para las partes y por lo tanto deben ser cumplidas (Art. 1561C.C), disposición que se resume en el reconocido aforismo latino *PACTA SUNT SERVANDA;* y, la segunda, que en un contrato siempre ha de encontrarse presente la manifestación de la voluntad, que encuentra su fundamento en la libertad del hombre como atributo intrínseco y no puede

[27] **CODIGO CIVIL**, Codificación, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2006, p. 237, Art. 1454.
[28] **LORENZETTI**, Luis Ricardo, Tratado de los Contratos, Tomo I, 1999, Editorial Rubinzal-Culzoni, p. 140.

obligarse más allá de su voluntad. Aparece en la escena, el gran protagonista del derecho obligacional contemporáneo, el contrato por adhesión como una técnica que el hombre, a través del derecho, introduce en respuesta al desafío lanzado por la economía política.

El tratadista José Ignacio Narváez, en contraposición y como análisis crítico frente a la clásica concepción de la autonomía de la voluntad, ha sostenido que:

> La absoluta libertad contractual, tal como fue preconizada en la Revolución Francesa y la consagró el Código Civil de Napoleón, generó abusos e injusticias. De ahí el nacimiento de legislaciones contemporáneas, en aras de la preeminencia del interés colectivo sobre el individual que se orientaron a reglamentar y fiscalizar las relaciones contractuales en su formación, ejecución y duración. [29]

3.2.1 Origen.

Como se explicó antes, la técnica de la gran empresa no consiste en celebrar contratos singulares con cada uno de sus clientes, sino establecer un contrato único o tipo, dada la producción en serie y el tráfico en masa de los productos. La contratación por adhesión entonces, es la que impone a los consumidores un contrato previamente redactado o preformulado con condiciones generales, dejando a un lado el esquema tradicional de contratación, donde el contratante tenía la posibilidad de discutir o aceptar parcialmente las condiciones establecidas en el. Con este tipo de contratos, al consumidor no le queda más opción que, aceptar en bloque o renunciar a la contratación, y con ello, los bienes y servicios objeto del negocio.

3.2.1 Definición.

El término adhesión es un sustantivo derivado del verbo adherir, que significa convenir en un dictamen o sumarse al recurso formulado por la otra parte.[30]En suma, adherir importa coincidir con lo expresado por el otro.

---

[29] **NARVAEZ GARCIA**, José Ignacio, Obligaciones y Contratos Mercantiles, Editorial Temis, 1990, p. 6.

[30] **REAL ACADEMIA ESPAÑOLA,** Diccionario esencial de la lengua española, Editorial Espasa Calpe, S.A., 2006, p. 30.

Cabanellas, al referirse al término adhesión, señala: "(…) aceptación de reglas contractuales impuestas por una de las partes, sin discutir las mismas."[31]

Manuel Ossorio en su diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales lo define así:

> Constituye una típica y cada vez más frecuente modalidad de contratación, que se caracteriza por el hecho de que es una de las partes la que fija las cláusulas o condiciones, iguales para todos, del contrato, cuya celebración se propone, sin que quiénes quieran participar en él tengan otra alternativa que aceptarlo o rechazarlo en su totalidad; es decir, adherirse o no a los términos del contrato preestablecido, sin posibilidad de discutir su contenido (…)[32].

Tomando la definición de Stiglitz, el contrato por adhesión es "(…) aquel en el cual las cláusulas son dispuestas por uno de los futuros contratantes de manera que el otro no tiene la oportunidad de modificarlas ni tampoco puede hacer otra cosa que aceptarlas o rechazarlas"[33]; de tal suerte que, este último no presta colaboración alguna a la formulación contractual, aún cuando la convención establece derechos y obligaciones para las dos partes.

La LODC en su artículo 2, define al contrato de adhesión como "(…) aquel cuyas cláusulas han sido establecidas unilateralmente por el proveedor a través de contratos impresos o en formularios sin que el consumidor, para celebrarlo, haya discutido su contenido".[34]

3.2.2 Ámbito del contrato de adhesión.

En este contexto, Narváez hace notar que mientras los contratos civiles se celebran de modo esporádico, los mercantiles se celebran de manera continua,

---

[31] **CABANELLAS**, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, 1997, p. 26.

[32] **OSSORIO,** Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Datascan S.A., 1989, p. 219.

[33] **STIGLITZ**, Rubén y Gabriel, Contratos por adhesión, cláusulas abusivas y protección al consumidor. Editorial Deplama, 1985, p. 50.

[34] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 2.

sucesiva e ininterrumpida; de igual forma, los contratos civiles se los celebra, previa su discusión respecto de las condiciones que se insertaran, y los mercantiles mediante condiciones preestablecidas, no discutidas; en los contratos civiles son operaciones aisladas, en los mercantiles dan lugar a operaciones sucesivas y vinculantes; los civiles tienen lugar entre personas presentes a diferencia de los mercantiles que pueden efectuarse entre contratantes ausentes y que realizan los negocios por simple cruce de cualquier comunicación tecnológica actual; en materia civil los contratos pueden ser a titulo oneroso o gratuito, en los mercantiles siempre serán onerosos pues existe el lucro o provecho económico de por medio.[35]

3.2.3 Características.

Por medio de las definiciones que se han citado, se puede establecer los elementos que caracteriza a este contrato y que a continuación se expresan:

a) Existencia de disparidad de poder de negociación entre las partes contratantes. La parte predisponente *(proveedor)* ostenta la parte económicamente fuerte, y el adherente la parte débil en la relación contractual.
b) El adherente se encuentra en un estado de apremio al requerir el bien o servicio ofertado por el predisponente, más aún cuando este último ejerce prácticas monopólicas.
c) La imposibilidad del adherente en discutir previamente la configuración del contrato, muestra rigidez y homogeneidad en el contenido del mismo.
d) El contrato de adhesión está compuesto por cláusulas que se denominan *condiciones generales* redactadas exclusivamente por el predisponente con rasgos de homogeneidad.
e) Se pueden incluir condiciones particulares, si requiere el caso o la naturaleza del negocio a celebrar, que tienen como propósito consignar elementos específicos y en ese caso se suman a las condiciones generales.

[35]**NARVAEZ**, José Ignacio, Obligaciones y Contratos Mercantiles, Editorial Temis, 1990, p. 35 y ss.

3.2.4 Las Condiciones Generales.

Las condiciones generales constituyen la característica más destacable en los contratos mercantiles. Refiriéndose a este tópico, Farina concluye que son "(…) cláusulas preformuladas e impuestas por el estipulante sin previa negociación particular, concebidas con caracteres de generalidad, abstracción y uniformidad (…)[36], las que servirán para ser insertas en cuantas relaciones contractuales desee el predisponente.

Las condiciones generales se caracterizan por su generalidad, pues como se explicó antes, se predisponen no para un determinado contratante, sino para todos los consumidores interesados en contratar los bienes y servicios que la empresa oferta, por lo que dadas las características del comercio y consumo actual, la contratación en masa resulta una mejor forma de organización y funcionamiento para la gran empresa.

Las condiciones generales de contratación más comunes están contenidas en cláusulas como:

- Determinación de la competencia jurisdiccional o sometimiento a tribunales extranjeros.
- Limitación a la responsabilidad del predisponente por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones contractuales.
- Reducción de plazos de caducidad de las acciones que pueda tener el adherente contra el predisponente.
- En los contratos duraderos, facultades especiales para resolución y rescisión a favor del predisponente. Cláusulas referentes a la terminación anticipada.
- Cláusulas que determinan cuales son los riesgos objeto de la cobertura, así como los que están excluidos.

Resulta entonces, que este clausulado contractual es de aplicación general para todos los consumidores o potenciales consumidores que tienen un interés en realizar una operación mercantil con una empresa de bienes o servicios. En otras palabras, la empresa genera un mismo contrato, con el mismo clausulado

[36] **FARINA**, Juan M, Contratos comerciales modernos, Editorial Astrea, 1999, p. 69 y ss.

(condiciones generales), para todos aquellos consumidores que requieren contratar sus bienes o servicios. Entonces, existirán también condiciones particulares, para casos o negociaciones concretas, que la empresa considere incorporar al contrato.

3.3 Cláusulas abusivas dentro del contrato de adhesión.

Es muy común que en el contrato de adhesión se encuentren incluidas condiciones generales o cláusulas que limiten o desnaturalicen de alguna forma el derecho del consumidor. En aquellas circunstancias estamos frente a cláusulas abusivas que, por lo regular, son impuestas unilateralmente por el empresario, y tienden a perjudicar de manera inequitativa al adherente consumidor, desequilibrando derechos y obligaciones de los contratantes en perjuicio claro de la parte más débil, el consumidor.

El desequilibrio, manifiesta Lasarte, dentro del contenido contractual es aquel hecho u objeto de abusar precisamente de su capacidad, sea esta profesional, económica, o de iniciativa contractual, de forma tal, que "(…) sus obligaciones vengan aligeradas o disminuidas frente al aumento o incremento de sus prerrogativas y/o facultades, mientras que el consumidor es colocado precisamente en la perspectiva contraria."[37]

Entre las cláusulas abusivas más comunes que se estipulan en perjuicio del consumidor tenemos:

1. Las que dejan sin efecto políticas de garantía por vicios en los bienes o servicios adquiridos.
2. Las que obligan al cliente o adherente a asumir el riesgo del bien por transporte.
3. Las que penalizan a los adherentes con criterios rigurosos y desproporcionados a sus derechos.
4. Las que establecen por indemnización, sumas mínimas a las que corresponden en claro favor de la empresa.
5. Las que liberan al empresario de toda responsabilidad por culpa, dolo o negligencia.

[37] **LASARTE,** Carlos, Revista de Derecho Comparado, Editorial Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires, 1999, p. 159.

6. Las que permiten alterar unilateralmente el contenido del contrato, inclusive su resolución.

Nuestro ordenamiento jurídico no aprueba bajo ningún punto de vista que el contrato sea un instrumento engendrante de injusticias o desequilibrios, por ello se anticipa a aquellos abusos que favorecen a una sola parte del negocio contractual, o cuando la contratación se vea evidenciada por un desequilibrio en desmedro de la parte más débil. En ese sentido, nuestra legislación se despoja de todo papel neutral y se involucra como protagonista responsable para reafirmar su naturaleza protectora de aquello que le concierne.

En este punto tenemos que evocar a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, cuando prohíbe que los contratos de este tipo contengan cláusulas que inviertan la carga de la prueba en contra del consumidor, o cláusulas que vayan en desmedro del consumidor.

La Ley ibídem, acopla otras disposiciones para la protección de cláusulas abusivas, así tenemos el artículo 41, que prohíbe aquellas que remitan a textos o documentos que no sean conocidos por el consumidor; el artículo 42, que considera como cláusulas nulas sin que produzcan efecto alguno, aquellas que no estén redactadas en el idioma oficial del país; por otro lado, el artículo 43, señala que son nulas aquellas cláusulas que exoneran, atenúan o limitan la responsabilidad de los proveedores, por vicios de cualquier naturaleza en los bienes o servicios ofertados; aquellas que impliquen renuncia o limiten el ejercicio de los derechos del consumidor; aquellas que imponen la carga de la prueba en perjuicio del consumidor; las que impongan a aceptar arbitraje o mediación para la solución de un conflicto entre las partes; las que permiten la variación de precio o de cualquier otra condición del contrato que perjudique al consumidor; aquellas que autoricen la resolución unilateral del contrato al proveedor; aquellas que incluyen espacios en blanco y que no se llenen al momento de suscribir el contrato, o sean ilegibles; las que impliquen renuncia del consumidor para ejercitar procesalmente sus derechos ante la autoridad competente; y, en general cualquier estipulación que cause indefensión al consumidor, incluyendo aquellos contratos por servicios que prestan las Instituciones Financieras.

Todas estas estipulaciones serán nulas de pleno derecho y no producirán efecto jurídico alguno; no obstante, subsistirán todas las demás que no contraríen ningún derecho del adherente o norma expresa (vicios del consentimiento), habiéndose de mantener vigente el conjunto del pacto o convenio celebrado por las partes.

En palabras del doctrinario Carlos Lasarte, quién a su vez cita al profesor De Castro y Bravo, vendría a configurarse la nulidad parcial del contrato, quién nos dice: "(…) nada justifica que cuando se ha querido una pluralidad de resultados, aquel que por sí mismo sea válido vaya a dejar de serlo, porque otro no lo es: *utile per inutile non vitiatur (…)*[38].

En el negocio jurídico impera sin duda el principio *utile per inutile non vitiatur,* de la nulidad parcial de la cláusula abusiva (Art. 1700 C.C), y la preservación o conservación del acto dispositivo, siempre y cuando "(…) no afecte sus elementos esenciales o la forma solemne para su existencia… es decir, si es que puede subsistir sin la cláusula abusiva (…)"[39].

De otro lado, no se puede observar que la Ley contenga normas que establezcan un control de legalidad de los contratos, que resultaría un mecanismo de enorme ayuda en cuanto a la protección del consumidor, más aún cuando este mecanismo reviste un carácter preventivo al momento de la contratación. Resulta interesante la experiencia de Francia frente al control de cláusulas abusivas en contratos de adhesión, ya que este país a través de la Ley No. 78-23, ha implementado un control previo y administrativo a cargo de un organismo público llamado Comisión de Cláusulas Abusivas, cuya autoridad se encuentra personificada por el Ministro del Consumo. Explica Stiglitz que "(…) la función de la Comisión de cláusulas abusivas es eminentemente preventiva (…)"[40], pues bajo un análisis rutinario y empírico se puede llegar a establecer cláusulas que ponen en desventaja excesiva a la parte débil de la

---

[38] **LASARTE**, Carlos, Revista de Derecho Comparado, Editorial Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires, 1999, 160.

[39] **VARGAS**, William, Cláusulas Abusivas, II Tomo, Editorial Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires, 2000, p. 193.

[40] **STIGLITZ**, Rubén y Gabriel, Contratos por adhesión, cláusulas abusivas y protección al consumidor, Editorial Depalma, 1985, p. 225.

contratación. Más adelante hace notar que la Comisión recomienda la supresión o modificación del contrato, pero el Ministro del consumo es quién hace públicas dichas recomendaciones, de lo que se puede evidenciar que este organismo no tiene ninguna fuerza obligatoria o carácter imperativo, sino que "(…) ejercen sobre los empresarios una simple presión moral incitándolos a eliminar de los contratos propuestos a los consumidores las cláusulas que presenten un carácter abusivo (…)"[41].

CAPÍTULO II. NORMAS PROTECTORAS DEL CONSUMIDOR.

1. Normativa Internacional protectora de los derechos del consumidor.

Los derechos de los consumidores y usuarios han sido reconocidos en el ámbito internacional en distintos escenarios, colaborando con la creación de normas y directrices marco como referencia para legislaciones internas de países que han tenido un creciente interés por el tema en las últimas décadas, incorporándose inexorablemente a la agenda pública de los gobiernos.

En este contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó mediante Resolución No. 39-248 del 09 de abril de 1985, las *Directrices para la Protección de los Consumidores*[42], y más adelante se expidió una versión ampliada en el año 1999. Este Organismo Internacional hizo un llamado a sus países miembros, especialmente a países en desarrollo, a implementar estas Directrices en sus legislaciones internas, para que en lo posible se incorporen en normas de mayor jerarquía, a fin de fortalecer los derechos de los consumidores. Con la citada resolución, este Organismo Internacional busca proteger a los consumidores de todos los países, en especial de los países en desarrollo, y facilitar pautas de carácter general para lograr objetivos comunes como son: una adecuada protección al consumidor; facilitar una apropiada modalidad de producción y distribución que este acorde a las necesidades de los habitantes en calidad de consumidores; instar a los países y los gobiernos a que tomen acciones efectivas sobre conductas y prácticas comerciales abusivas en perjuicio de los consumidores; así como también promover e

[41] **STIGLITZ,** Rubén y Gabriel. Contratos por adhesión, cláusulas… ibídem.

[42] **NACIONES UNIDAS,** Pagina Web, http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/39/list39.htm, fecha consulta, julio, 2010.

incentivar en los consumidores y usuarios, un consumo sustentable y con respecto al medio ambiente.

Las Directrices dictadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, giran en torno a ocho temas básicos para todo consumidor en el mundo, estos son:

a) Seguridad Física;
b) Promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores;
c) Normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo;
d) Sistemas de distribución de servicios y bienes de consumo esenciales;
e) Medidas que permiten a los consumidores obtener compensaciones;
f) Programas de educación e información; y,
g) Promoción de modalidades sostenibles de consumo como son: alimentos, agua y productos farmacéuticos.

De otro lado, La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), compuesta por 32 estados miembros, entre ellos Chile como único país Sudamericano desde mayo del 2010, aprobó *Las Directrices para la Protección de los Consumidores de Prácticas Comerciales Transfronterizas Fraudulentas y Engañosas*[43], con el objeto de evitar prácticas comerciales fraudulentas y engañosas relacionadas con transacciones entre proveedores y consumidores de diferentes jurisdicciones, comprometiéndose los países miembros a mejorar sus leyes y sistemas de aplicación de la ley en materia de consumo, que a la postre logrará una efectiva protección para evitar prácticas indebidas. Sobre esta alineación jurídica, Chile deberá reforzar sus normas que regulan la libre competencia y aquellas protectoras del consumidor, y al momento ha expedido las siguientes leyes:

- Ley No. 20.417, publicada en el Diario Oficial de fecha 26-01-2010, con la cual crea el Servicio de Evaluación Ambiental, El Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente.

[43] **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONOMICO**, Pagina Web, http://www.oecd.org/dataoecd/16/18/34012151.pdf, fecha de consulta, julio, 2010.

- Ley No. 20.448, publicada en el Diario Oficial de fecha 13-08-2010, mediante la cual se introduce una serie de reformas en materia de liquidez, innovación financiera e integración del mercado de capitales.
- Ley No. 20.453, publicada en el Diario Oficial de fecha 26-08-2010, que consagra el principio de neutralidad en la red para consumidores y usuarios de internet.

La OCDE a través del Comité de Política del Consumidor, ha venido realizando desde el año 2007 (fecha en la que se invitó a Chile a formar parte de esta Organización Internacional) varias recomendaciones con respecto a elevar los estándares de seguridad de productos alimenticios en Chile, ello dará como resultado que fabricantes y distribuidores hayan generado confianza en sus productos, algo que incide directamente en el aumento de costos, pero incuestionablemente, la certeza y la confianza al momento de consumir, es un aspecto fundamental en el mercado y para el consumidor.

Por otro lado, la creación de agencias supervigiladoras del cumplimiento de leyes de protección al consumidor dentro de los Estados miembros de la OCDE, es uno de los objetivos especiales y establecidos en forma general dentro del citado instrumento internacional, procurando que tales agencias cuenten con una autoridad con poder de decisión, para tomar medidas oportunas, obtención de información necesaria, documentación y evidencia relevante, conjuntamente con autoridades judiciales o administrativas y en colaboración con las agencias de otros países, para fomentar la cooperación internacional respecto de estas prácticas comerciales.

En el ámbito Latinoamericano, la aprobación de la *Ley Marco de Defensa del Usuario y Consumidor*[44] aprobada el 04 de mayo del 2006 por el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO)[45], a través de la Comisión de

---

[44]**PARLAMENTO LATINOAMERICANO,** Pagina Web, http://www.parlatino.org/es/temas-especiales/proyectos-de-leyes-marco-promovidos-por-el-parlamento-latinoamericano/proyectos/333.html, publicado 04-05-2006, fecha de consulta, julio, 2010.

[45] Creado el 10 de diciembre de 1964, es un Organismo Regional permanente con cede en la ciudad de Panamá, y está integrado por los congresos y asambleas legislativas electas de América Latina, y su objeto es promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración. La Comisión de Defensa del Usuario y Consumidor del Parlatino, tiene por objeto dar a conocer a la mayoría de latinoamericanos de la existencia de una nueva generación de derechos humanos, como es la protección de los consumidores; y trabaja con los congresos y asambleas legislativas la adopción de un código único del consumidor en América Latina.

Defensa del Usuario y Consumidor, constituye un avance que se suma a los ya señalados. Los parlamentarios reunidos en la ciudad de Panamá se comprometieron a adoptar la Ley Marco y adecuarla a la normativa existente en cada uno de los países latinoamericanos, impacto positivo para la integración subregional y para la armonización jurídica sobre la materia; más sin embargo, y respecto del tema dentro del cual gira la presente investigación, no se ha evidenciado una reforma que reestructure los parámetros de protección cuando se ha de contratar bajo un régimen de adhesión, tomando en cuenta que el referido instrumento considera un capítulo entero respecto de la protección contractual, y llama la atención cuando el Art. 83 ibídem señala que: *"Se entenderá como contrato de adhesión, a los efectos de esta Ley, aquel cuyas cláusulas han sido aprobadas por la autoridad competente (…)",* lo que debe entenderse que para la valides de un contrato de adhesión, este debe pasar por un control de calidad -por decir así- respecto de su clausulado y legalidad del mismo, ejercido por una autoridad especializada y competente que abalice el contenido del contrato, y más importante, que este no se encuentre en abierto perjuicio para el consumidor en calidad de contratante.

En el ámbito regional, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) es el Órgano que congrega como miembro a cuatro países andinos de Sudamérica, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, que tiene como objeto común alcanzar un desarrollo integral de estos países mediante la integración regional; dentro de la legislación comunitaria, se ha advertido la importancia de proteger los derechos de los consumidores y usuarios andinos, de ahí que se han aprobado normas jurídicas con carácter supranacional a las cuales se denominan *Decisiones,* adoptadas en consenso por los miembros de la Comunidad Andina de Naciones.

Entre las Decisiones más importantes que tienen relación con la protección a los derechos del consumidor, está la *Decisión No. 539*[46] de 11 de marzo del 2003, con la cual se creó la Mesa Andina de Trabajo sobre la promoción y protección de los derechos del consumidor como instancia consultiva dentro del marco del Sistema Andino de Integración. Esta instancia tiene por objeto

[46] **COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES**, Pagina Web, http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D539.htm, fecha de publicación 11-03-2003, fecha de consulta, agosto 2010.

promover la participación organizada de la sociedad civil para la promoción y el desarrollo de los derechos de esta clase protegida dentro de la Subregión.

También está la *Decisión No. 646*[47] del 15 de noviembre del 2006, que trata sobre el *Índice de precios al consumidor armonizado de la Comunidad Andina* es un instrumento internacional por el cual se crean indicadores que miden la variación promedio de los precios entre dos períodos de tiempo, sobre un grupo seleccionado de bienes y servicios que se consumen por lo general en los hogares como: alimentos, bebidas, prendas de vestir y calzado, muebles y artículos para el hogar, salud, transporte, comunicación, etc. Es compromiso de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, el de mantener una inflación anual de un digito sobre estos productos. Dentro del período abril 2009 a marzo 2010, Bolivia registra el menor índice de inflación anual con el 0,7%, le sigue Perú con el 0,8%, Colombia con el 1,8% y Ecuador con el 3,3%.

A todo esto debe sumarse los esfuerzos que viene realizando el Grupo Andino de Consumidores constituido desde el año 2007, integrado por distintas organizaciones no gubernamentales de consumidores de los países miembros de la CAN, en la que se encuentra el Ecuador representado por la Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios.

Este organismo subregional ha concentrado esfuerzos para generar reglamentaciones normativas a nivel regional para la promoción y defensa del consumidor y usuario, así como incrementar su capacidad de incidencia en instancias administrativas y judiciales a nivel de la región.

Todo este conjunto de normas e instrumentos internacionales que se conciertan para reconocer los derechos fundamentales del ser humano, son de plena vigencia en el siglo XXI, siglo que plantean nuevos desafíos fruto de la globalización y la tecnología avanzada; la tarea de los organismos internacionales por lo tanto, no es fácil, pues requiere de sólidos compromisos para avanzar con pasos firmes a la integración de sociedades que plantean modelos de desarrollo económicos, sociales y jurídicos armónicos más justos y confiables por los ciudadanos.

---

[47] **COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES**, Pagina Web, http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D646.htm, fecha de publicación 15-11-2006, fecha de consulta, agosto 2010.

2. Normativa Ecuatoriana protectora de los derechos del Consumidor.

En nuestra legislación ecuatoriana existen varias disposiciones que protegen al consumidor y usuario ecuatoriano, pero que se encuentran diseminadas en distintos cuerpos jurídicos anteriores a la Constitución de 1998, a la Ley de Defensa del Consumidor de 1990, y a la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor del 2000; citando como ejemplo de ello el Código Civil, el Código de Comercio, el Código de la Salud, el Código Penal entre otros.

Otras disposiciones relativas al consumo de bienes y servicios públicos, se han incorporados en normas legales post constitucionales, que guardan clara armonía con los nuevos postulados constitucionales de la carta fundamental vigente, así por ejemplo: el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización; Ley Orgánica de Empresas Públicas; Ley Orgánica de Educación Superior, entre otras.

En toda sociedad de consumo como la ecuatoriana, el Estado es el encargado de crear los mecanismos necesarios para brindar la protección debida al consumidor, bajo el principio de tutela efectiva al consumo que se materializa a través de normas, principios o políticas públicas claras, contenidas en toda carta constitucional de un Estado, y sin excepción, en la de nuestro país. Por ello, además de las disposiciones constitucionales y legales que garantizan los derechos de consumidores y usuarios, se creó por mandato constitucional un Plan de Desarrollo[48], hoy denominado *Plan Nacional para el Buen Vivir*[49]; instrumento al cual se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, y en base del cual se realiza una programación y ejecución del presupuesto del Estado, para la inversión social. El Plan está diseñado para largo plazo y para llevar a cabo una transformación estructural del país; se

---

[48] **CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA,** Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

[49] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013,** es la radicalización del Plan de Gobierno presentado por el Ec. Rafael Correa Delgado, en el marco de su participación electoral de los años 2006, 2007, 2008 y que hoy se ve reflejado en el nuevo marco Constitucional. El Plan fue elaborado por la **SENPLADES** en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme el Decreto Ejecutivo 1577 de febrero de 2009 y presentado por el Presidente Rafael Correa Delgado, para conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación.

encuentra organizado por doce objetivos nacionales, estos a su vez cuentan con políticas que son operativas a través de lineamientos, y se evalúa su avance por medio de metas.

Tal como se desprende del texto del Plan, su proceso de construcción y elementos orientadores para su formulación fueron básicamente dos: un diagnostico critico de las condiciones estructurales del Ecuador, y la evaluación de avances en el cumplimiento de políticas, programas y metas del sector público. Esto logro "(…) definir elementos de ruptura, que establezcan las transformaciones sustantivas requeridas desde la acción pública para un verdadero cambio de modelo orientado hacia el Buen Vivir (…)".[50]

En virtud de lo expuesto, cabe preguntarse si para el objeto del presente estudio, el Plan Nacional del Gobierno Ecuatoriano abarca dentro de sus objetivos nacionales, políticas públicas claras, reales y eficaces que, en virtud de la evaluación de metas, se observe una protección efectiva del Estado hacia los consumidores y se destine recursos públicos para la educación, promoción, cultura y respeto a los derechos de consumidores y usuarios. La respuesta es no; no existen políticas puntuales y precisas para este colectivo; sin embargo, si existen aquellas tendientes a que las industrias sean responsables en su producción; que la producción nacional ofrezca y comercialice bienes de calidad, en óptimas condiciones y con responsabilidad frente a los consumidores y amigables con el medio ambiente; es decir, el Plan Nacional indirectamente está dirigido al colectivo de consumidores y usuarios, ya que existen políticas y lineamientos que garantizan que los bienes y servicios que genera la producción ecuatoriana sean en función de alcanzar el buen vivir, con especial enfoque en bienes y servicio públicos y colectivos.

La problemática de la dispersión de prerrogativas al consumidor, también se observa aún en este Plan Nacional; así por ejemplo, deberá revisarse los siguientes objetivos nacionales:

> **OBJETIVO 1:** Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial de la diversidad.[51]

---

[50] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013,** Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, Ecuador, segunda edición, 2009, p. 18.

[51] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013…** ibídem, p. 137.

Dentro de este objetivo se encuentra la siguiente política: "1.1 Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda)"[52]. Lo citado no es posible lograrlo cuando no se han generado mecanismos de distribución y redistribución de la riqueza, donde exista inclusión social, educativa, productiva para los grupos humanos más vulnerados y menos atendidos; cuando en el país aún reine una notoria desigualdad social, ya que más de la mitad de la población ecuatoriana no está en posibilidades de satisfacer a plenitud sus necesidades más básicas. Entonces, si persisten tales condiciones, es precipitado hablar de que el estado garantiza derechos relativos al buen vivir; se garantizarán cuando el Estado comience a ejecutar políticas para erradicar la pobreza extrema, y más que nada, cuando el individuo palpe que su situación ha cambiado definitivamente, ya que de cada diez ecuatorianos, cuatro de ellos viven sumidos en la pobreza.

No obstante de aquello, la literalidad de la política citada es optimista y de claro espíritu social y solidario, en ella se han articulado varios lineamientos para alcanzar la meta propuesta, de tal forma que una de ellas es "ampliar la cobertura y acceso de los servicios públicos de salud y educación para toda la población, mejorando la infraestructura física y la provisión de equipamiento (…)"[53]; situación que se ha visto mejorada por este gobierno frente a los anteriores, pero que no es lo suficiente para alcanzar el tan pregonado vivir bien, pues aún hay barreras que impiden disfrutar de este derecho, en calidad de usuarios y como ecuatorianos; ejemplo de ello, es la falta de cobertura de centros médicos en zonas rurales, ya que las contadas casas asistenciales que existen, carecen de todo, algo que se vuelve desesperante para grupos de atención prioritaria.

En el objetivo número tres del Plan Nacional también encontramos políticas que benefician a consumidores y usuarios, así tenemos: "**OBJETIVO 3:**

---

[52] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013…** ibídem, p. 145.

[53] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013,** Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, Ecuador, segunda edición, 2009, p. 145.

Mejorar la calidad de vida de la población”[54], este objetivo agrupa muchas áreas; principalmente vivienda, alimentación, salud, educación, entre las más elementales, que se conjugan entre sí para que la calidad de vida de las y los ecuatorianos mejore sustancialmente. Dentro de este objetivo, las políticas que más relación guardan con los consumidores y promoción de sus derechos son las siguientes:

> “3.1 Promover prácticas de vida saludable en la población
> 3.3 Garantizar la atención integral de salud por ciclos de vida, oportuna y sin costo para las y los usuarios, con calidad, calidez y equidad.”[55]

Tales políticas se deberán llevar a cabo bajo lineamientos muy específicos y claros que permitan a los usuarios de la salud pública, un acceso efectivo de este servicio, y no solo ello, sino que se implementen mecanismos que mejoren la calidad de presentación de la salud; desarrollar mecanismos de atención al usuario, más efectivo, moderno y sin complicaciones; capacitación del personal auxiliar para que sean capaces de brindar un servicio solidario, respetuoso y profesional; promover la producción de medicamentos genéricos óptimos y de calidad, procurando el alcance gratuito, inmediato y oportuno; implementar mecanismos de control más rigurosos y permanentes para el expendio de productos de consumo humano, que disminuyan riesgos en la salud de los consumidores; campañas de educación y erradicación del consumo de tabaco, alcohol y de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

El objetivo número cuatro del Plan Nacional no se trata propiamente de una articulación de políticas que estimulen la promoción y respeto de los consumidores, pero si resulta bastante interesante, pues incide directamente en la cultura y el hábito del consumo de los ecuatorianos y a donde nos está llevando tal consumo; se trata de: “Garantizar los derechos de la naturaleza y

---

[54] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013…** ibídem, p. 189.

[55] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013,** Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, Ecuador, segunda edición, 2009, p. 202, 203.

promover un ambiente sano y sustentable”[56] y dentro de este objetivo se encuentran las siguientes políticas que más relación tienen con el consumo:

> “4.2 Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiental;
> 4.3 Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles;
> 4.7 Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.”[57]

Estas políticas han de guiarse por lineamientos que, sin perjuicio de observarse otras estrategias, se logre alcanzar y consolidar el objeto de las mismas; toda vez que, cuando se habla de la naturaleza y del ambiente, se habla de efectos en alteración y cambio, muchas veces repentinos. De ahí que en la actualidad, en los procesos industriales deben obligatoriamente discutirse y tomar muy en cuenta el tema ambiental en sus cadenas de producción y comercialización, no solo porque así lo ordena la Constitución actual en su artículo 319, sino porque deben hacer conciencia que su gestión está ligada con el medio ambiente, y los recursos que son explotados son limitados y no renovables. Entonces es importante que se fomente la concientización y consideración de métodos de bajo impacto ambiental para la toma de decisiones en los sectores productivos tanto públicos como privados; que se estimule y se fomente la comercialización y consumo de productos de calidad, con bajo impacto para el ambiente, con certificación de calidad ambiental, que vendría a ser un valor agregado al producto o servicio en el mercado.

Respecto al recurso hídrico y energético que son elementos básicos en la vida de todo individuo, ya que en sí mismo recae un componente fundamental para la existencia y el desarrollo, el Estado ha ideado lineamientos y parámetros específicos y de capital importancia para lograr responsabilidad en

---

[56] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013…** ibídem, p. 217.

[57] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013,** Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, Ecuador, segunda edición, 2009, p. 233, 234.

la administración, conservación, acceso, uso y consumo de estos recursos; de ahí que el Estado ha implementado reformas legales e institucionales tendientes a fortalecer la regulación y recuperación del recurso hídrico y energético, lo importante es que se logre implementar un proceso de desconcentración a todos los niveles del país, pero con responsabilidad social y solidaria. Lo ideal es que esto vaya de la mano con la implementación de programas que estimulen a la gran empresa, a usar estos recursos con criterios de corresponsabilidad y reconocimiento del valor de estos recursos, parecido a lo que se ha venido implementando con aquellos usuarios que no practican una actividad económica con estos recursos, estimulando a través de campañas publicitarias y tarifas diferenciadas. El Estado por su parte, a través de las instituciones del ramo, concentra esfuerzos con el sector privado para implementar tecnologías ambientalmente limpias y energías alternativas no contaminantes (biocombustible), con el claro objeto de ahorro y eficiencia en el uso de las fuentes actuales de energía. Por otro lado, no debe dejarse de lado el estudio y la investigación para alcanzar el uso de energías alternativas.

Por fin, el objetivo nacional número once está diseñado para: "Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible"[58], lo que quiere decir que en la práctica, el país sigue estructurado en base a otro sistema económico que no es el establecido en la Constitución, pero que va encaminado hacia allá. Queda claro entonces, que se trata de un objetivo a lograr.

Para realizar un análisis de este objetivo nacional y sus políticas que lo conforman, y a saber cómo estas inciden en los consumidores y usuarios ecuatorianos, es importante comenzar recordando que el nuevo marco constitucional reconoce al ser humano, como sujeto y fin dentro del contexto de todo el régimen económico; en otras palabras, este último no tiene primacía en sí mismo, sino que por el contrario, se subordina al ser humano y a la naturaleza.

Dentro de este contexto, la configuración económica que propende al buen vivir, debe guardar patrones de crecimiento sectorial equilibrados, tanto con la democratización y acceso a los bienes productivos, como la racionalización en

---

[58] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013,** Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, Ecuador, segunda edición, 2009, p. 329.

la extracción de recursos naturales; promover la preferencia al consumo de bienes nacionales para fortalecer la industria nacional; incentivar y capacitar la iniciativa de pequeñas y medianas industrias, en especial la asociativa, colectiva y comunitaria. Estos son algunos de los lineamientos que deben considerarse para dinamizar y ejecutar las políticas públicas establecidas en este objetivo. Las que más resaltan para la protección y garantía de los consumidores son: "11.3 Impulsar las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria"[59], política que a su vez beneficiara a los consumidores a través de la implementación de mecanismos que protejan la producción de alimentos básicos por medio de subsidios productivos, precios competitivos y mecanismos similares. Así también, es importante la motivación y el impulso que el Estado brinde a las pequeñas y medianas industrias, enfocándose prioritariamente a aquellas cuya producción apunta a la innovación de productos alimenticios para el consumo humano de calidad, inocuos, de alto valor nutritivo, y que minimicen el uso innecesario de empaques y embalajes.

Otra de las políticas públicas que se destacan para el interese de consumidores y usuarios están aquellas orientadas a "promover esquemas justos de precios y calidad, para minimizar las distorsiones de la intermediación, y privilegiar la complementariedad y la solidaridad"[60]; que se trata, sin duda, de aquellas estrategias que el Estado está consolidando a través de un sistema de fijación de precios y tarifas equitativas para los servicios básicos; organizar redes de comercialización directa, para evitar tanto la especulación de precios, como la intermediación, que es una cadena que lleva implícita una alza de precios que recae sobre el consumidor final; a la par instaurar un programa para el control y regulación de precios para productos de consumo humano de primera necesidad, medicamentos, servicios públicos domiciliarios, etc.; desarrollar un programa nacional de comercialización de productos agrícolas y de primera necesidad.

---

[59] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013,** Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, Ecuador, segunda edición, 2009, p. 336.

[60] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013…** ibídem, p. 337.

La política pública que más encaminada se encuentra a precautelar los intereses de los consumidores, es aquella que está orientada a "Identificar, controlar y sancionar las practicas de competencia desleales, y toda violación a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos para fomentar la igualdad de condiciones u oportunidades en los mercados".[61] Sus lineamientos son claros y colaboran con la consecución del objeto principal; no obstante, hacen falta marcos jurídicos que regulen y sancionen prácticas abusivas y desleales dentro del mercado, tales como monopolios, oligopolios, dumping, etc., ya que hasta la actualidad no existe una ley antimonopolios que urge para la realidad del país.

En adición a lo manifestado, con el transcurso del tiempo habrá que notar si el actual Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, logra ser operativo en aspectos relacionados a la protección de la producción nacional frente a productos importados; acceso e información sobre precios y formas de producción; estándares y cumplimiento de normas de calidad en la producción de bienes nacionales, con el objeto de que se garantice los derechos de los consumidores.

2.1 Disposiciones Constitucionales para personas Usuarias y Consumidoras.

Nuestra Constitución actual recoge varios derechos para los consumidores y usuarios, los mismos que anteriormente habían sido contemplados en normas de rango legal y que hoy se consagran como principios constitucionales claros, de directa e inmediata aplicación, y plenamente justiciables. Para llegar a este desarrollo constitucional debe señalarse que el punto de partida se originó con el tercer bloque de reformas constitucionales realizadas en el año 1997 a la Constitución del Ecuador, promulgadas en el Registro Oficial No. 2, del 13 de febrero de 1997. Tales reformas dan espacio para la materialización de las aspiraciones de protección a favor de este colectivo, toda vez que el legislador constitucional introduce entre los derechos

[61] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013,** Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, Ecuador, segunda edición, 2009, p. 337.

civiles de las personas, prerrogativas a favor de los consumidores tales como; el derecho de disponer de bienes y servicios de óptima calidad; la información adecuada sobre el contenido y características de un producto; la oportunidad en la prestación de servicios públicos, entre otros; dando así un gran paso en materia de consumo.

Los legisladores constitucionales de 1998 mantuvieron la misma línea de pensamiento con la Carta Constitucional de 1998, ratificando la defensa a los consumidores bajo el amparo de principios y normas de mayor jerarquía, estableciendo de forma más concreta un apartado especial para el este grupo denominado *consumidores.*

La actual Constitución con respecto al consumo y al mercado, establece una política económica distinta a la Constitución anterior, es así que el artículo 283 de la norma constitucional identifica al Ecuador como un sistema económico social y solidario, reconociendo al ser humano como sujeto y fin, articulando tres nuevos tipos de economía para el sistema económico ecuatoriano: la economía privada, la economía de estado, y la economía popular (o solidaria). En este contexto el ser humano es el beneficiario central de los frutos del régimen de desarrollo que garantiza el buen vivir o *sumak kawsay*; régimen que en el artículo 275 ibídem, se define como: "(…) el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir. (…)"[62]. Dentro de este contexto se desenvuelve el consumidor y usuario ecuatoriano que forma parte del eslabón de la cadena de producción-consumo, así como también comparte gran importancia el mercado y sus leyes. A manera general e introductoria, este ha sido el trayecto evolutivo dentro del marco constitucional ecuatoriano para los consumidores y sus derechos reconocidos.

En el anexo número uno de este trabajo se presenta un cuadro comparativo que tiene por objeto establecer más detalladamente la evolución de la norma constitucional a favor del consumidor ecuatoriano (Ver anexo 1).

---

[62] **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, Publicado en el Registro Oficial No. 449, del 20 de Octubre del 2008, Art. 275.

Acoplando a este tópico un análisis más detenido sobre las disposiciones constitucionales que se han introducido en la vigente Carta Magna, es preciso indicar que en materia de consumo, el texto constitucional se encuentra directamente ligado con tres ejes importantes como son: la naturaleza, grupos de vulnerabilidad y la consecución del derecho al buen vivir.

Ello quiere decir que la política de consumo se encuentra trazada de forma transversal en la Constitución, ya que al estar ligado con la consecución del derecho al buen vivir, intervienen también derechos fundamentales como son: salud, agua, alimentación, vivienda, educación, trabajo, etc.

En este contexto, el consumo coexiste en forma armónica con el desenvolvimiento del ser humano en la sociedad, de forma equilibrada con la naturaleza, con su entorno social y la economía, sin discriminación de ningún tipo.

Este concepto del buen vivir que consagra al ser humano como blanco principal de sus beneficios, comprende cómo se indicó más arriba, el derecho de acceso al recurso vital del agua y la alimentación, disposición que se encuentra contenida en los artículos 12 y 13 del texto constitucional. El agua ciertamente es un derecho fundamental de todo ser humano y de uso público, servicio que es prestado por el Estado a través de la delegación a los gobiernos autónomos o por concesiones a empresas privadas, como el caso de *Interagua* en la ciudad Guayaquil, pero la calidad y cobertura difieren notablemente entre una gestión y otra.

Trasladando al contexto de los consumidores y usuarios, cabe preguntar ¿en qué situación se deja a los consumidores cuando el Estado resulta ser Juez y parte?; y ¿cuál es el rol de los entes de control y regulación frente a la prestación los servicios públicos?, pues el Estado en este caso, es quién regula y controla dicho servicio, y al mismo tiempo atiende las quejas que se originan fruto de la deficiente o defectuosa calidad del servicio público suministrado.

Las entidades y organismos estatales, privados o mixtos que prestan estos servicios, deben hacerlo observando cabalmente el mandato Constitucional referente a la calidad, eficiencia, eficacia y buen trato; pues de lo contrario y

estando frente a un servicio público de delicada y elemental prestación como es el agua, es deber del Estado tutelar el derecho del consumidor, controlar y sancionar la prestación deficiente, y si de ello se derivan responsabilidades por daños y perjuicios, tales entidades está obligadas a responder civil o penalmente por los daños ocasionados.

Respecto a la alimentación, la Constitución establece en el artículo 13 y 281 un concepto de soberanía alimentaria como objetivo estratégico para alcanzar la autosuficiencia de alimentos sanos, suficientes y nutritivos. Más allá de ello, es responsabilidad del Estado asegurar las condiciones necesarias y adecuadas para que las personas, comunidades y pueblos tengan fácil acceso a la alimentación mediante políticas que fomenten la actividad agropecuaria, motivando al campesino a trabajar su tierra, asegurar mecanismos de financiamiento, etc., y gozar verdaderamente de una soberanía alimentaria.

Bajo tal premisa, el Plan Nacional Para el Buen Vivir (2009-2013), en el objetivo número once habla de establecer"(…) un sistema económico solidario y sostenible (…)", para lo cual se establecen algunas políticas públicas, como la número 11.3 que habla de impulsar las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria; en ese sentido, el Estado promueve la pesca artesanal, incentiva programas de conservación y recuperación de productos y semillas tradicionales, fomentar la producción de alimentos sanos apoyando para ello capacidades productivas e incentivando a pequeñas y medianas unidades productivas, impulsa la industria nacional de alimentos, proteger la producción local de alimentos a través de subsidios productivos, precios de sustentación, etc.[63]

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor respecto a la alimentación y el consumo de alimentos, establece en el artículo 64, la seguridad en la producción, rotulado mínimo en productos alimenticios o de consumo humano, información general del producto comercializado y otorga la vigilancia y control

[63] **PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013,** Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, Ecuador, segunda edición, 2009, p. 337.

en este ámbito a los Ministerios de Salud, Agricultura y el Instituto Ecuatoriano de Normalización INEN.

La atención de la salud se presenta en nuestra Constitución como un servicio público en virtud de los artículos 32 y 362 de la norma constitucional, que debe ser prestada a través de entidades estatales, privadas, autónomas, comunitarias y las que ejercen la ciencia de la medicina como métodos alternativos o complementarios. Es así que la prestación de este servicio público, deberá regirse por principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad, eficiencia, eficacia, con enfoque de género y generacional.

La consagración legal de este derecho fundamental a los consumidores y usuarios referente a la protección de la salud en el consumo de bienes y servicios, se encuentra materializado en el numeral uno del artículo 4, así como en el artículo 57 de la LODC, disposiciones que además tienen claros rasgos preventivos para evitar potenciales daños en la salud o la integridad física derivada del consumo.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Salud se refiere a los aspectos de la prestación de este servicio ya sea público o privado, al control y expendio de medicinas y alimentos, incluyendo a los seguros médicos privados como veremos en el capítulo que se aborda más adelante. La ley otorga competencia de control y sanción en temas de salud al Ministerio de Salud y sus Direcciones Provinciales y Comisarías.

Nuestra Constitución hace referencia también al derecho que tienen todos los ecuatorianos de vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, principios que tienen que ver plena y directamente con los actos de consumo que a diario se realizan. En ese sentido, el artículo 284 numeral 9, establece que el Estado impulsará el consumo responsable con la naturaleza, y en ese sentido el Ministerio del Ambiente, como Autoridad Nacional rectora del ámbito, mediante Acuerdo Ministerial No. 86 de fecha 02 de octubre del 2009, publicado en el Registro Oficial No. 64 de fecha 11 de octubre del 2009, estableció la Políticas Ambientales Nacionales que entre otras disposiciones, se propende un consumo sustentable, considerando que el medio ambiente es la base para toda actividad humana, incluyendo la económica.

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor establece en su artículo 5, la obligación de todos los consumidores y usuarios, de propiciar y ejercer un consumo racional y responsable de bienes y servicios sin afectar el medio ambiente. Los nuevos mandatos constitucionales y legales del mundo, tienen presente cada vez más los derechos que se debe reconocer a la naturaleza, erradicar conductas nocivas para el ambiente que hipotecan el futuro de los que vienen atrás de nosotros, con el objeto de lograr un consumo sustentable que implica principalmente un cambio radical en la conducta de los consumidores y su patrón de consumo; y en segundo lugar, eficiencia en los procesos de producción.

Nuestro marco constitucional vigente está estructurado por derechos y garantías constitucionales que son plenamente aplicables y justiciables por la autoridad competente en favor de la persona; en ese contexto, el Título II de la Carta Fundamental Ecuatoriana, articula varios derechos de igual jerarquía, pero segmentados en siete capítulos según su titularidad. En tal virtud, dentro del Capítulo III de la referida norma constitucional, encontramos los derechos a *Personas y grupos de atención prioritaria*, en los que está incluida una sección correspondiente a las *"Personas usuarias y consumidoras"* (sección novena) reconociendo así los derechos de las consumidoras y consumidores ecuatorianos en la Constitución.

Esta sección que se instituye de forma específica para consumidores y usuarios, contiene cuatro artículos de capital valor para establecer principios fundamentales como garantía y protección de los derechos de este colectivo.

Así, el artículo 52 de la Constitución de la República, reza:

> **Art. 52.-** Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.
>
> La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y

servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.[64]

Debe hacerse la siguiente observación al primer inciso del artículo citado, y es que los asambleístas constituyentes decidieron mantener el término *ÓPTIMO,* usado en la carta política del año 1998, con respecto de la calidad de los bienes y servicios. Cabe en este punto analizar que al momento, nuestra Constitución, trae dos disposiciones similares cuando se trata de disponer de bienes y servicios; la ya citada, que se encuentra en el artículo 52, y por otro lado, la disposición contenida en el numeral vigésimo quinto del artículo 66, mismo que en su letra dice:

> (…) 25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características (…).[65]

El texto del citado artículo, puede confundir de cierta manera al consumidor al compararlo con el artículo 52, pues si se hace una lectura detenida de una y otra disposición, se notará que tan solo en una de ellas se ha usado el término *ÓPTIMO*, lo que ubica al consumidor y usuario en un dilema al momento de reclamar la calidad del bien o servicio prestado; toda vez que, si tenemos en cuenta la definición del término *ÓPTIMO* proporcionado por el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, con claridad señala: *"**óptimo, ma.** (Del sup. de bueno; lat. optĭmus). **1.** adj. Sumamente bueno, que no puede ser mejor"*[66]. Por lo tanto, ¿a cuál de estas dos disposiciones deberá acogerse el proveedor del bien o servicio al momento del reclamo hecho por el consumidor?.

Por otro lado, el término *acceso* empleado en numeral 25 del artículo 66 de la Constitución, significa que se está otorgando el derecho de satisfacer necesidades humanas tales como salud, alimentación, educación, servicios

---

[64] **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR,** Publicada en el Registro Oficial No. 449, del 20 de Octubre del 2008, Art. 52.

[65] **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**… ibídem, Art. 66, numeral 25.

[66] **REAL ACADEMIA ESPAÑOLA,** Diccionario esencial de la lengua española, Editorial Espasa Calpe, S.A., 2006, p. 1061.

básicos, etc.; y, cuando se refiere a bienes y servicios, se refiere al consumo libre, no dirigido y espontaneo, que por supuesto está marcado muchas veces, por las particularidades de un momento social, económico o político en que el país se encuentre, como por ejemplo la inseguridad o delincuencia, crisis política o institucional, desastres naturales, etc., que obligadamente hace que las necesidades del ser humano muten y se produzca una variación significativa en el consumo habitual, y por lo tanto el mercado debe ajustarse a esas necesidades y demandas.

Avanzando en el análisis, novedosa disposición presenta la Constitución vigente dispuesta en el artículo 53 y que textualmente establece:

> **Art. 53.-** Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.
>
> El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.[67]

El primer inciso de este artículo se refiere, no solamente a la obligación de los servidores públicos de atender quejas respecto de sus funciones, o de proceder a la reparación debida si fuere el caso; sino que también están obligados a medir el nivel de satisfacción de las y los usuarios en lo referente a la atención, servicio y reparación correspondiente.

El artículo citado concluye imponiendo una responsabilidad civil al Estado por daños y perjuicios ocasionados a los habitantes debido a la negligencia en la atención del servicio público que sea prestado por el Estado directamente o a través de una delegación o concesión, o a la falta de la misma habiéndose pagado tal servicio. Esta disposición constitucional abre las puertas a los

---

[67]**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, Publicado en el Registro Oficial No. 449, del 20 de Octubre del 2008, Art. 53.

consumidores a sentirse con derecho suficiente para exigir la prestación de un servicio público de óptima calidad, corroborándolo la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor. Empero, el artículo señalado, no resulta una novedad en el actual texto Constitucional, pues ello preveía también nuestra anterior Constitución. La falta de inaplicabilidad de la disposición citada, obedece principalmente al desconocimiento de la ley por parte del ciudadano, por lo tanto no ejerce su derecho, sumado a que no existe una cultura de reclamo en los ecuatorianos. Aquellos consumidores que conociendo la vulneración de sus derechos pero que no cuenta con recursos económicos suficientes para ejercitar la vía judicial, puede acudir a los consultorios jurídicos gratuitos de las universidades, a la Tribuna del Consumidor o directamente a la Defensoría del Pueblo para hacer respetar y ejercitar su derecho de reclamo por un servicio público prestado fuera de las condiciones previstas o por daños irreparables que le haya causado la deficiente prestación. A manera de ejemplo, si una persona sufrió un accidente por una alcantarilla abierta, el afectado tiene derecho a formalizar su reclamo y solicitar del Estado el resarcimiento de los daños y perjuicios que ocasionó su deficiente o negligente prestación del servicio de alcantarillado; lamentablemente no se lo hace, porque el Estado no ha inculcado, ni ha difundido en los ciudadanos ecuatorianos la conducta del reclamo frente a la vulneración de derechos, ya sea a nivel administrativo o judicial, o simplemente porque gran parte de los ciudadanos prefieren tomar el camino de la resignación a tener que enfrentarse a un engorroso y costos procedimiento judicial, hecho que demuestra apatía, resignación y negatividad respecto de la justicia ecuatoriana. El cumplimiento de los derechos tiene que partir del propio consumidor y de los usuarios, para qué de esta forma no ser parte del problema, sino una cuota para la solución.

De otro lado, el artículo 54 del texto constitucional dispone:

> **Art 54.-** Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada o con la descripción que incorpore.

> Las personas serán responsables por la mala práctica en el ejercicio de su profesión, arte u oficio, en especial aquella que ponga en riesgo la integridad o la vida de las personas.[68]

Es importante destacar la última parte de este artículo *(inciso segundo, artículo 54)*, pues se está dando un gran paso al haber acogido como un derecho de los consumidores, la responsabilidad por la mala práctica en el ejercicio de la profesión, arte u oficio. Esto jurídicamente se denomina "constitucionalización"; es decir, los derechos que antes se encontraban en una ley, ahora están de forma clara y concreta reconocidos en una norma de rango constitucional, y al ser los principios constitucionales superiores a cualquier otra norma, los derechos del consumidor van a poder ser defendidos de mejor manera en la práctica, ya sea ante las autoridades administrativas o por la vía judicial.

Respecto de la responsabilidad *"civil y penal"* a la que están obligadas las personas o entidades que prestan servicios públicos, o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, debe también hacerse notar que la disposición citada ya se encontraba incluida en la Constitución anterior, de tal forma que, los consumidores aún tienen la puerta abierta para tomar acciones civiles o penales, según el caso, frente a proveedores que no observen una buena calidad en la entrega de los productos o servicios comercializados, como también responder en los casos de que la oferta puesta a consideración del consumidor o usuario no cumpla con las consideraciones generales establecidas por el propio productor.

Tanto la Constitución de la República como la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor garantizan el legítimo derecho de asociación de consumidores y usuarios, con el fin de exigir el cumplimiento óptimo de los servicios públicos, así como también de un excelente servicio privado, y de la calidad de un bien adquirido con derecho de reclamar una indemnización por los perjuicios

---

[68]**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, Publicado en el Registro Oficial No. 449, del 20 de Octubre del 2008, Art. 54.

causados. Así, el artículo 55 de la Constitución que a su vez se encuentra en intima relación con el numeral 13 del artículo 66 ibídem, establece:

> **Art. 55.-** Las personas usuarias y consumidoras podrán constituir asociaciones que promuevan la información y educación sobre sus derechos, y las representen y defiendan ante las autoridades judiciales o administrativas. Para el ejercicio de este u otros derechos, nadie será obligado a asociarse.[69]

Es un hecho que aisladamente el consumidor es un individuo desarmado, pues frente a la vulneración de su derecho todo concurre para alejarse de la idea de llevar su controversia ante las autoridades judiciales y enfrentar al responsable del acto lesivo; es por ello que a mediados del siglo XX, en diversas partes del mundo se desarrollaron crecientes movimientos ciudadanos orientados en la defensa de derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las personas, no fue la excepción el grupo social de los consumidores que surgió para formar asociaciones y gremios en pro de sus asociados, para exigir sus derechos en primer término y constituirse como un grupo más activo frente a la vulneración de sus intereses. Este acontecimiento histórico en la actualidad se encuentra reconocido de forma general por nuestra carta constitucional y para tal efecto, el Estado se instituye como un aliado. En el Ecuador *La Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios* es un Organismo de derecho privado que brinda el apoyo necesario a los consumidores y usuarios en sus relaciones económicas de consumo, adicionalmente brinda asesoría legal en temas que el consumidor final tenga un interés directo. Ha colaborado en la elaboración de propuestas de reformas a la ley vigente; actúa en calidad de mediador entre consumidores y proveedores buscando soluciones directas con estos, a fin de lograr un resultado más rápido y efectivo frente a conflictos de consumo. Finalmente actúa en representación del interés de los consumidores ante autoridades administrativas, de control y/o judiciales, facultad que le otorga la LODC (artículo 61), normativa analizada en el siguiente tópico.

---

[69] **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, Publicado en el Registro Oficial No. 449, del 20 de Octubre del 2008, Art. 55.

Dentro de las garantías constitucionales contenidas en el Título III de la Carta Constitucional, se encuentran disposiciones relativas al consumo, particularmente sobre la prestación de servicios públicos; en tal virtud, el artículo 85 del cuerpo constitucional en estudio, establece tres principios que deberán observarse para la formulación, ejecución y control de los servicios públicos. Los tres principios son estructurados en armonía con el sistema económico social y solidario que se orientan para hacer efectivo el buen vivir.

Como se estableció anteriormente, en nuestra Constitución, el consumo se encuentra ligado estrechamente con la responsabilidad ambiental, esto muestra como el régimen del buen vivir busca llegar a un desarrollo armónico de los derechos establecidos en la Constitución. El derecho de todo individuo de satisfacer sus necesidades no debe contravenir ni interferir con los derechos que hoy se le ha reconocido a la naturaleza, sino todo lo contrario, deben encontrar armonía y consonancia entre sí. Claramente se evidencia tal armonía en las disposiciones contenidas en el numeral 2 del artículo 278, así como en el numeral 9 del artículo 284 de la Carta fundamental. Tales disposiciones son claras y concordantes al establecer en su letra lo siguiente:

> **Art. 278.-** Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde: (…) 2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.[70]

> **Art. 284.-** La política económica tendrá los siguientes objetivos: (…) 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.[71]

Finalmente, la sección quinta, del capítulo sexto de la Constitución, relativa al trabajo y producción articula varias disposiciones que tienen que ver con el intercambio económico y comercio justo, para lo cual se establece que el Estado deberá regular, controlar e inclusive intervenir, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas. Sobre este aspecto, la letra

---

[70] **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, Publicado en el Registro Oficial No. 449, del 20 de Octubre del 2008, Art. 278, numeral 2.

[71] **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**… ibídem, Art. 284, numeral 9.

de la Constitución debería establecer en forma clara, cuales son las circunstancias en las cuales el Estado debe, en última instancia, intervenir en la actividad económica. De otra parte, el papel que cumple el Estado frente a la especulación de bienes y servicios es fundamental, la sanción de tales prácticas así como la usura y el acaparamiento, son métodos firmes de control que brindan seguridad al mercado y al sistema económico.

La intervención del Estado en el control de precios debe ser mínima y excepcional, y en ese sentido la Constitución Ecuatoriana contempla una política de precios orientada a proteger la producción nacional; si esta política tiene rasgos de intervencionismo en el ámbito privado, a la postre, anulará notablemente la autonomía de las leyes del mercado, dejando como resultado que la inversión nacional decaiga y sea poco competitiva, y la inversión internacional sea casi nula en el país.

2.2 Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

La actual Ley Orgánica de Defensa del Consumidor nació como sucesora de la derogada Ley de Defensa del Consumidor dictada en 1990; esta última resultó inoperante e impracticable fruto de sus reformas, ejemplo de ello es que varios organismos tuvieron competencia para la ejecución de la ley, sin que ninguno de ellos haya asumido en la práctica tales funciones.

La LODC se adecua según los principios consagrados en la derogada Constitución de 1998, artículos 20; 23, numerales 7 y 20; y, 92, incluyéndose aspectos sociales, económicos y jurídicos. Esta ley por tener el carácter de Orgánica, lo que quiere decir que prevalece sobre las demás leyes ordinarias u otras que se le opongan; regula las relaciones de consumo entre proveedor y consumidor, establece derechos para consumidores y contiene procedimientos para hacer efectivos aquellos derechos cuando han sido vulnerados.

Para comprender de mejor manera el ámbito y objeto de la Ley en referencia, el artículo 2 contiene 16 definiciones, todas ellas relativas a la relación que existe entre proveedor y consumidor; lo importante de este artículo, es que la definición de consumidor incluye *al usuario*, aspecto de enorme importancia en lo que se refiere al Derecho del Consumidor; puesto

que en el debate doctrinario, no se ha llegado a un consenso si se debe o no incluir a los usuarios dentro de este concepto, existiendo siempre una marcada diferenciación entre estos dos, pero siempre manteniendo una línea de protección para ambos.

2.2.1 Espíritu de la Ley.

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor contiene 95 artículos, tres disposiciones finales y cinco disposiciones transitorias. El capítulo I de la Ley contiene los principios generales de la materia regulada, iniciando su articulado con la determinación del ámbito y objeto de la ley que textualmente expresa:

> **Art. 1.- Ámbito y Objeto.-** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de interés social, sus normas por tratarse de una Ley de carácter orgánico, prevalecerán sobre las disposiciones contenidas en leyes ordinarias. En caso de duda en la interpretación de esta Ley, se la aplicará en el sentido más favorable al consumidor.
>
> El objeto de esta Ley es normar las relaciones entre proveedores y consumidores promoviendo el conocimiento y protegiendo los derechos de los consumidores y procurando la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre las partes.[72]

La disposición citada confiere atributos especiales a esta Ley, uno de ellos, ser de orden público; en otras palabras, sus disposiciones son rigurosas y de obligación ineludible, por lo que no cabe interpretación extensiva, su interpretación es siempre restrictiva. Un segundo atributo que encierra la Ley según el primer artículo, es que mantiene un interés social, pues consagra derechos aplicables para un grupo común –interés general- frente a derechos individuales –interés particular- otorgando reconocimientos significativos más justos, contribuyendo de esta forma a elevar la calidad de vida de las personas.

Un último aspecto que debe ser resaltado en el artículo referido, es que da el beneficio de la duda al consumidor, toda vez que la Ley se inclina a favor del

[72] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 1.

más débil de la relación jurídica, en este caso el consumidor, se instaura el principio pro consumidor, de tal forma que el Juzgador en caso de duda, ha de regresar su mirada a los intereses que más favorezcan a este.

Otra de las definiciones que hace la Ley y que resulta relevante para la presente investigación, es aquella que se refiere al contrato de adhesión; conceptualización que indica el modo como se configuran este tipo de convenciones y la nula participación del consumidor en la elaboración de su contenido, lo que proporciona al consumidor una idea cercana de la posición en la cual se encuentra el consumidor al celebrar un contrato por adhesión y cuáles podrían ser sus alcances jurídicos, ya que define la idea central cuando explica que el consumidor, no ha discutido previamente el contrato; por tanto el consumidor o usuario tiene que adherirse a la voluntad de la otra parte, si quiere adquirir el bien o contar con el servicio requerido.

2.2.2 Derechos y Obligaciones de los consumidores.

El capítulo II de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor trata sobre los *"DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONSUMIDORES"*[73], así el artículo 4 contempla doce numerales en los cuales se establecen cuales son los derechos fundamentales del consumidor, además de los ya garantizados en la Constitución.

Todos estos derechos que tutela la Ley son de capital importancia y su cumplimento debe ser irrestricto; pero para el objeto de la presente investigación, son relevantes los que a continuación se analizan:

"1. Derecho a la protección de la vida, salud y seguridad en el consumo de bienes y servicios, así como a la satisfacción de las necesidades fundamentales y el acceso a los servicios básicos"[74]

Este numeral ratifica lo enunciado por la Constitución en su artículo 66, numeral 2, asegurando que en el ámbito del consumo, los productos o servicios ofertados no pueden ser de ninguna forma, atentatorios contra la vida o la

[73] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR,** Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 4.

[74] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**…ibídem, Art. 4, numeral 1.

salud humana, por lo tanto los proveedores deberán observar condiciones mínimas para ser puestos en el mercado.

Sobre el tema de seguridad en los servicios públicos, interesante análisis jurídico se encuentra en la sentencia de la Sexta Sala de la Corte de Apelaciones de Chile de fecha 03 de octubre de 2003, en relación a un hecho de inseguridad para los usuarios del tren metropolitano de Santiago de Chile. El hecho sucede cuando una usuaria Chilena se encontraba a la espera del Metro, formada tras la línea de seguridad de color amarillo como primera de la fila. Al aproximarse el tren a la parada, sus puertas se abrieron poco antes de estar totalmente detenido, motivo por el cual, toda la gente que formaban y esperaban atrás de aquellos pasajeros más próximos a las puertas del vagón comenzaran a presionar y empujar. Margarita Navarro Rocco, quién es la usuaria perjudicada y demandante, buscó un punto de apoyo para evitar ser impactada por el metro, poniendo sus manos en la puerta móvil del tren, las mismas que se abren lateralmente introduciéndose en las paredes del vagón, acción que llevó a que la mano izquierda de Navarro Rocco se introdujera junto con la puerta en la pared del carro, produciéndole una lesión e incapacidad.

En el presente caso la Sala tuvo que determinar: 1) Si se produjeron fallas o deficiencias en la seguridad del servicio prestado a la actora; 2) Si tales deficiencias son producto de la negligencia de la empresa; 3) Si la actora ha incumplido con su deber de evitar los riesgos que puedan afectarle a terceros, en la utilización del servicio del Metro; 4) Si el servicio del metro cumple con dar a conocer a los usuarios las medidas de seguridad que deben observarse, a fin de no estar expuestos a sufrir daño por acción de otros; entre otros. En virtud del análisis que realizó la Sala, el tercero de sus considerandos resulta ser el más notable para determinar si la empresa es responsable, o no, del daño causado a la usuaria demandante, de forma que la Sala se pronunció de la siguiente manera:

> (…) Es claro que los resguardos adoptados por la empresa Metro en orden a dibujar una línea amarilla, la que no debe traspasar el pasajero hasta que el vehículo se detenga, y la colocación de indicaciones en las puertas ordenando que los pasajeros no deben

apoyarse en ellas, no resultan suficientes si, como en autos, se aglomera un gran grupo de pasajeros y presiona empujando a los que están en primera línea. …que el hecho de que el Metro no haya considerado esta posibilidad y adoptado en consecuencia las acciones que eviten daños, como el de autos, es constitutivo de incumplimiento de su obligación de seguridad. Y este incumplimiento debe considerarse negligente, toda vez que con mediano cuidado el Metro habría podido adoptar las medidas que le llevaren a cumplir con esta obligación de seguridad (…)[75]

Conforme se desprende de la lectura de la sentencia, el hecho no resulta aislado, sino todo lo contrario, son circunstancias que frecuentemente han ocurrido en las estaciones del metro de Santiago de Chile; de tal forma que, aparte de que esta situación de aglomeración de pasajeros y presión de ellos en dirección a los carros del metro resulta un suceso totalmente previsible, la empresa no ha asumido la responsabilidad de seguridad, dejando que tales hechos se conviertan en reincidentes y por tal, violatorios de la seguridad de los usuarios de un servicio público, que deben ser juzgados y sancionados como en el presente caso.

"2. Derecho a que proveedores públicos y privados oferten bienes y servicios competitivos, de óptima calidad, y a elegirlos con libertad"[76]

Este numeral ratifica lo enunciado por el numeral 25 del artículo 66 de la Constitución, por tanto el consumidor está en su derecho de demandar del proveedor –ya sea público o privado- que la calidad del producto o servicio ofertado sea óptimo; sin embargo, la Ley debería hacer una consideración en este punto, pues si los bienes y servicios que oferta el Estado son de óptima calidad (tomando en consideración que los suministra a costos accesibles para la economía del ciudadano por su finalidad social), los bienes y servicios ofertados por un proveedor privado deberían ser de calidad superior, entendiendo dicho término como algo que se encuentra por encima de lo

[75] **SENTENCIAS** en materia de Consumo, pagina web, http://registrodesentencias.blogspot.com/, 05 de julio de 2009.

[76] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 4, numeral 2.

óptimo. Tomando la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el terminó superior se define como: *"**1.** adj. Dicho de una cosa: Que está más alta y en lugar preeminente respecto de otra".*[77]

"3. Derecho a recibir servicios básicos de óptima calidad"[78]

Este numeral se refiere a los servicios básicos que son suministrados por el Estado, o a través de delegatorias o concesionarios, y que tiene estrecha relación con los servicios públicos domiciliarios que se encuentran contemplados en el capítulo VI de la Ley en estudio. Cuando la Ley habla de servicios básicos, se refiere a los servicios de agua potable, luz eléctrica, telefonía, alcantarillado, etc.; a ello también deben sumarse otros servicios que son de uso básico para el ser humano, pero que no son prestados domiciliariamente, tales como: salud, educación, transporte, recreación, etc., todos ellos deben estar bajo la atención de Organismos de Control del Estado, con la finalidad de que sean prestados de forma oportuna, de óptima calidad y más importante, que la continuidad del servicio no sea interrumpido. Sobre este último particular, existen fallos del ex Tribunal Constitucional, hoy Corte Constitucional que han reforzado esta garantía reconocida a los usuarios de bienes y servicio públicos, en cuanto a la prestación oportuna, no interrumpida, sin dejar de lado aspectos de calidad, medida, peso, etc.

En tal virtud, es apropiado citar la resolución número 387 emitida por la Primera Sala del Tribunal Constitucional de fecha 11 de septiembre del 2003, en la que se analiza la resolución emitida por la Jueza Octava de lo Civil de Cuenca, quién aceptó el amparo constitucional propuesto por el accionante en contra de la empresa ETAPA de la ciudad de Cuenca, por un cobro excesivo en la facturación por el consumo del servicio de agua potable, alegando que en algunas ocasiones ni siquiera constaba en las planillas la lectura mensual del consumo generado, por lo cual se estaba realizando una apreciación subjetiva para el cobro de este servicio y por tal una vulneración a los derechos consagrados en la LODC; además demandaba la inmediata reconexión del servicio de agua potable ya que se había privado del liquido vital por un corte

---

[77] **REAL ACADEMIA ESPAÑOLA,** Diccionario esencial de la lengua española, Editorial Espasa Calpe, S.A., 2006, p. 1395.

[78] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**… ibídem, Art. 4, numeral 3.

realizado en la red matriz y la devolución del medidor de consumo de agua. La Sala, para aceptar o negar el recurso planteado, debió hacer un análisis circunspecto de la LODC y las prerrogativas que le confiere al usuario del servicio de agua potable. No obstante, cabe analizar que la ley ibídem prevé un mecanismo de reclamo cuando se origine un cobro excesivo en planillas de consumo de servicios públicos; así el artículo 39, establece el derecho del consumidor a cancelar únicamente el valor equivalente al promedio de consumo mensual de los seis meses inmediatamente anteriores, debiendo para ello presentar hasta dentro de los 10 días posteriores al vencimiento de la factura o planilla, aquellas que correspondan al periodo de seis meses inmediatos anteriores a la objetada.

En la resolución analizada, la Sala no ha considerado esta disposición que es la adecuada y que se instaura como una garantía para el consumidor; más sin embargo, fue su criterio legal el establecer que existe una vía de reclamo distinta, siendo esta, la siguiente:

> (…) el Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor, publicado en el Registro Oficial 113 de 21 de enero de 1999, en su artículo 3 establece la competencia del Defensor del Pueblo, para conocer las quejas que presenten los consumidores de bienes o servicios públicos o privados, cuando a su juicio exista inobservancia de la Constitución o las leyes vigentes; y el artículo 4 de dicho reglamento establece, que las quejas pueden versar sobre derechos y garantías consignados en la Ley de Defensa del Consumidor. En virtud de estas disposiciones, el accionante, a través de la Defensoría del Pueblo, puede exigir a la empresa accionada, la atención a los pedidos formulados; sin que ello impida, en contrapartida, que para acceder al servicio, se cancelen los valores correspondientes o impida el inicio de acciones legales vía coactiva, para la cobranza de lo adeudado (…).[79]

Si bien el Reglamento que se menciona en la resolución citada otorga la competencia al Defensor del Pueblo, en concordancia con el artículo 81 la Ley

[79] **REGISTRO OFICIAL**, No. 186, de miércoles 08 de octubre del 2003, p. 27.

de Defensa al Consumidor; no obsta que cuando un consumidor se vea vulnerado en sus derechos fundamentales, acuda a recursos jurídicos tal vez más rápidos y eficaces; empero, debe considerarse que el derecho que trae el artículo 39 de la Ley en cuestión, que trata sobre la facturación por consumo excesivo, resulta eficaz al momento de remediar un cobro exagerado.

"4) Derecho a la información adecuada, veraz, clara, oportuna y completa sobre los bienes y servicios ofrecidos en el mercado, así como sus precios, características, calidad, condiciones de contratación y demás aspectos relevantes de los mismos, incluyendo los riesgos que pudieren prestar"[80]

Este numeral encierra un derecho integral para el consumidor con respecto al producto o servicio comercializado, con ello el consumidor tiene la oportunidad de elegir libremente entre los demás productos ofertados, cuál es el que se ajusta más a su necesidad. Hoy en día, la información es una herramienta indispensable que nos brinda una vista amplia de la situación en que nos encontramos y a donde queremos dirigirnos. Igual caso ocurre con el consumo, pues el proveedor que brinda la suficiente información de las propiedades de su producto o servicio, coloca al consumidor en un sitio privilegiado, anulando el temor a la elección frente a la variedad que se presenta en el mercado al momento de su decisión, y consecuentemente el error en la elección es menor.

Tal importancia merece este derecho que en el mes de diciembre del 2003, un Tribunal de la Corte de los Estados Unidos conoció y se pronunció sobre una *demanda colectiva* [81]propuesta por un grupo de consumidores en contra de la compañía Apple, el caso fue conocido como *Westley Vs. Apple;* el Tribunal Americano consideró que no se había dado la suficiente información sobre uno de los productos comercializados, *el ipod*[82], ya que este dispositivo electrónico

---

[80] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR,** Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 4, numeral 4.

[81] La demanda colectiva es un mecanismo legal muy particular en los Estados Unidos, donde un pequeño grupo de personas representa a un grupo mayor para presentar una demanda ante un tribunal.

[82] **IPOD,** es un reproductor de música digital, de pequeño tamaño, que consta de un disco duro y fue desarrollado por Apple Computer. Reproduce archivos MP3, WAV, AAC/M4A. La capacidad del disco duro va de 4 GB hasta 60 GB y se conecta a un computador personal a través de un puerto USB.

contenía una batería que estaba diseñada para que dure un periodo corto de tiempo, de 8 a 12 meses; el producto comercializado a nivel mundial no disponía de tal información al ser adquirido por los consumidores. Al momento de la demanda, el ipod ya tenía dos años en el mercado, y la compañía Apple había vendido alrededor de tres millones de unidades en los Estados Unidos; la falta de información sobre la calidad y característica del producto le mereció a la compañía de artefactos electrónicos más grande del mundo, la condena a crear un departamento de recambio de la batería; aumentar la garantía del producto de uno a dos años; el remplazo de la batería a todos aquellos que haya adquirido el artefacto; y el pago de una fuerte compensación a los demandantes.

"8) Derecho a la reparación e indemnización por daños y perjuicios, por deficiencias y mala calidad de bienes y servicios"[83]

Este derecho encuentra su fundamento en el principio contenido en el artículo 52, inciso segundo, de la Constitución de la República. El legislador se ha esforzado por cubrir todos los aspectos para que la protección al consumidor sea eficaz y efectiva, por ello la parte sustantiva de la norma que se analiza es clara y ciertamente adecuada; sin embargo, la parte adjetiva en la que se pone en práctica los derechos tutelados, contiene ciertas falencias e incide en la inadecuada reparación de los derechos, pues la Ley no establece un procedimiento eficaz en que se evidencie la economía procesal que es necesaria para una pronta y oportuna reparación dentro del Derecho del Consumo.

Respecto a este derecho, por fortuna hay cierta jurisprudencia ecuatoriana que remarca el derecho reconocido al consumidor cuando ha sido perjudicado por la deficiencia o mala calidad del producto; en efecto, ha de revisarse la resolución número 1253[84] emitida por la Segunda Sala del ex Tribunal Constitucional Ecuatoriano de fecha 13 de agosto del 2008, dentro de la cual la

---

[83] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR,** Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 4, numeral 8.

[84] Al respecto también véase también la resolución número 301 emitida por la Primera Sala del Tribunal Constitucional de fecha 26 de enero del 2007, dentro del caso signado con el número 0301-06-RA, dentro del cual la Sala conoce un hecho muy similar al anterior.

Sala resuelve confirmar la resolución adoptada por el juez de instancia, quién aceptó el amparo constitucional propuesto por dos ciudadanos en calidad de consumidores, cuando se vieron gravemente afectado por la deficiencia en el servicio prestado por una agencia de viajes encargada de la venta de tickets aéreos al exterior, los mismo que por error imputable a la empresa emitió los boletos con fechas distintas a la requerida; la empresa por su parte aceptó el error e informó que el reembolso duraría de 6 a 8 semanas, tiempo que sobrepasaba el requerido por los consumidores y les causaba un grave perjuicio, ya que el objeto del viaje era un tratamiento médico que ya estaba programado. La Sala en el momento de fundamentar y motivar su decisión expreso:

> (…) por tanto de la lectura de los documentos que obran del proceso no se advierte violación a la igualdad ante la ley, ni a la seguridad jurídica. Por el contrario la queja presentada por la señora Mayra Paola Arias Lozano en contra del accionante ha sido por cuanto él en su calidad de proveedor del servicio de Agencia de Viajes ha prestado un mal servicio, omitiendo información pertinente respecto de los boletos aéreos que le hizo comprar, perjudicándola en su calidad de usuaria. En consecuencia, conforme lo reiterado por este Tribunal en sus distintos fallos, la acción de amparo constitucional es un proceso preferente y sumario que tiene por finalidad la tutela de los derechos fundamentales de las personas (…).[85]

“10) Derecho de acceder a mecanismos efectivos para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos que conduzcan a la adecuada prevención, sanción y oportuna reparación de los mismos”[86]

Este numeral tiene mucha relación con el anterior, y debe tomarse en cuenta lo que fue analizado en cuanto al procedimiento. Sin embargo, el

---

[85] **REGISTRO OFICIAL**, Suplemento No. 76, de jueves 02 de octubre del 2008, p. 29.

[86] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR,** Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 4, numeral 10.

consumidor tiene la facultad de acceder directamente o a través de asociaciones de consumidores ante las autoridades competentes, cuando sienta que sus derechos no son respetados, pero la falta de especialización de las autoridades con jurisdicción para la tutela y juzgamiento de infracciones a esta Ley, puede crear un obstáculo al momento de una adecuada prevención, sanción y oportuna reparación de los mismos.

"11) Derecho a seguir las acciones administrativas y/o judiciales que correspondan"[87]

Todo consumidor y en general, todo ciudadano, tiene derecho al reclamo, sea por la vía administrativa o judicial, cuando determinadas garantías constitucionales o legales hayan sido violentadas o indebidamente aplicadas. Y dada la naturaleza coercitiva de la Ley, dicho quebrantamiento exige una pena y consecuentemente una indemnización.

Respecto de las acciones legales que le asisten a consumidores y usuarios cuando sus derechos contenidos en la LODC se ven seriamente atropellados, la norma establece dos vías alternativas de reclamo; la primera de ellas que bien podría encuadrarse en un reclamo administrativo, es la vía por la cual la Defensoría del Pueblo, tiene plena competencia para pronunciarse a través de un informe motivado, sobre aquellas quejas interpuestas por el consumidor que se sienta perjudicado. El límite de su competencia llega hasta la elaboración de un informe, en base del cual solicita a la autoridad judicial competente, la iniciación de proceso judicial.

La segunda vía, y sin perjuicio de que pueda ser activada en cualquier momento sin que medie el informe antes indicado de la Defensoría del Pueblo, es la vía judicial, en la cual el consumidor acude directamente ante el Juez de Contravenciones por medio de su denuncia, la que deberá detallar claramente cuál es la infracción cometida y las circunstancias en que esta se cometió. Una vez ventilada la audiencia única de juzgamiento, en la cual se debe dar contestación a la demanda y practicar las pruebas necesarias, el Juez tiene el

---

[87] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR,** Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 4, numeral 11.

plazo fatal de tres días para emitir su fallo, el mismo que puede ser apelado para conocimiento de un Juez de Garantías Penales que causará ejecutoria.

A rasgos generales estas son las dos alternativas legales que la Ley garantiza a los consumidores para el ejercicio de este derecho, y que se desarrollan detalladamente en este capítulo. No obstante, de forma subsidiaria existen otras vías legales que el consumidor o usuario puede accionar, con el propósito de exigir y demandar de la administración de justicia, el reparo de sus derechos vulnerados como consumidor, bajo el fundamento constitucional del derecho al acceso a la justicia, y obtener de ella la tutela efectiva y expedita de sus derechos e intereses como establece el artículo 75 de la Constitución de la República[88].

Bajo esta premisa, al consumidor se le abre un abanico de oportunidades legales y remedios jurídicos para accionar el aparato judicial, en orden de obtener una protección a sus derechos. En el ámbito constitucional por ejemplo, al contemplarse como derechos fundamentales los derechos del consumidor, en especial aquellos que tienen que ver con la calidad, eficiencia, eficacia de bienes y servicios tanto públicos como privados, así como el derecho de la información veraz y adecuada del contenido y características de estos, los consumidores pueden demandar ante un Juez Constitucional, el amparo directo y eficaz, cuando han sido vulnerados tales derechos constitucionales, interponiendo una acción de protección (Art. 88 C.R). Para la interposición de esta acción, se deberá remitir a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuerpo legal que tiene por objeto regular la jurisdicción constitucional y aquellas acciones que se sometan a su conocimiento. Así, el artículo 41 ibídem contempla cuando procede la acción de protección, y específicamente los numeral 3 y 4 establecen que:

> (…) 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías.

---

[88] **CONTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA**, Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias:

a) Presten servicios públicos impropios o de interés público;
b) Presten servicios públicos por delegación o concesión;
c) Provoquen daño grave;

d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. (…)[89]

La competencia recae por sorteo ante cualquier Juez de primera instancia del lugar en donde se originó el acto u omisión, o donde se producen sus efectos. El Juez deberá calificar la demanda conforme a los requisitos expresados en el artículo 10 de la Ley de Garantías Constitucionales y Control Constitucional dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación y fijar de inmediato día y hora para que tenga lugar la audiencia pública, la misma que no podrá ser fijada en un término mayor de tres días desde el día de la calificación de la demanda. La resolución del Juez podrá ser dictada en la misma audiencia, expresando exclusivamente su decisión del caso; es decir, la fundamentación y sus consideraciones para resolver deberán ser expuestas por escrito. La Finalidad de la acción de protección como se dijo antes, es el amparo directo de aquellos derechos constitucionales, pero esta acción tiene como efecto la suspensión del acto violatorio del derecho, hasta que el Juez resuelva si procede la acción y se reconozca la violación de un derecho a favor del consumidor, y en este caso procede la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procura que aquellas personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca la situación anterior a la violación.

De considerar el Juez que no existe violación de un derecho constitucional, o la acción no procede por las causales detalladas en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,

---

[89] **LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL,** publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 52, el 22 de octubre del 2009, Art. 41.

deberá desechar la acción mediante resolución la misma que deberá observar una fundamentación adecuada de sus decisiones tomando en cuenta las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. Dicha sentencia podrá ser apelada dentro de los tres días hábiles contados después del día de la notificación, la apelación se presentará ante el MISMO Juez de instancia quien deberá remitir el expediente a la Corte Provincial para conocimiento y resolución del recurso. La interposición del recurso no interrumpe la ejecución de la sentencia.

La acción extraordinaria de protección es otro mecanismo constitucional por el cual el consumidor puede demandar de la autoridad constitucional, la protección de los derechos constitucionales y del debido proceso en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos constitucionales reconocidos a consumidores y usuarios (Art. 94 C.R).

Al igual que la acción de protección, esta es una garantía jurisdiccional prevista en el texto constitucional cuyo procedimiento se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 58 en adelante. Tales disposiciones establecerán, cual es el objeto de esta garantía, quiénes pueden interponer esta acción, el término máximo para interposición del recurso, los requisitos que deberá contener la demanda, pero principalmente cuando procede la extraordinaria de protección, enumerando el artículo 62 ibídem, en lo principal lo siguiente:

- Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso;
- Que el recurrente justifique argumentadamente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión;
- Que el admitir un recurso extraordinario de protección permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por

la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional[90]

Por otro lado, los consumidores y usuarios tienen la posibilidad de intentar algunas acciones que posibilita la materia civil, como por ejemplo la acción de saneamiento de la cosa vendida, sea esta mueble o inmueble, ya sea por evicción (Art. 1777 C.C) cuando el vendedor está obligado a sanear al comprador todas aquellas privaciones en su dominio o goce, de las que puede sufrir el comprador de la cosa por causa anterior a la venta de la misma; o ya sea por vicios redhibitorios (Art. 1797) que son vicios ocultos[91] de la cosa vendida, raíz o mueble, que da derecho al comprador para exigir, bien la rescisión del contrato, o bien la rebaja del precio, según le pareciere al comprador; pero si el vendedor conocía de los vicios y no los declaró, o si este por razón de su profesión u oficio debía conocerlos, estará obligado no solo a la restitución o rebaja del precio, sino a la indemnización de perjuicios causados.

La acción por lesión enorme (Art. 1828 C.C) es otro mecanismo legal por el cual, el consumidor o usuario, puede intentar dentro de la vía civil, exigir a su arbitrio, la recisión del contrato o que se le restituya el exceso del precio entregado al vendedor aumentado en una décima parte. La lesión enorme opera, tanto para el comprador como para el vendedor, y existe lesión enorme para el comprador, cuando el justo precio de la cosa que compra, es inferior a la mitad del precio que paga por ella.

Todos aquellos pactos o estipulaciones que tengan por objeto el desconocimiento de la acción rescisoria por lesión enorme, o de la acción de saneamiento por evicción, se reputarán nulos y no tendrán ningún valor jurídico. En tanto que si podrá estipularse la renuncia por saneamiento de

---

[90] **LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL,** publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 52, el 22 de octubre del 2009, Art. 62.

[91] **CODIGO CIVIL**, Art. 1798.- Son vicios redhibitorios los que reúnen las calidades siguientes: 1. Haber existido al tiempo de la venta; 2. Ser tales que por ellos la cosa vendida no sirva para su uso natural, o sólo sirva imperfectamente, de manera que sea de presumir que, conociéndolos el comprador, no la hubiere comprado, o la hubiera comprado a mucho menos precio; y, 3. No haberlos manifestado el vendedor, y ser tales que el comprador haya podido ignorarlos sin negligencia grave de su parte, o tales que el comprador no haya podido fácilmente conocerlos en razón de su profesión u oficio.

vicios ocultos, siempre y cuando tales vicios no sean aquellos de los que tuvo conocimiento al tiempo de la venta y no dio conocimiento al vendedor.

En el ámbito penal, el consumidor o usuario deberá excitar esta vía mediante la respectiva denuncia en los términos que señala el artículo 50 del Código de Procedimiento Penal, cuando además de las violaciones a los derechos contenidos en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, se hubieren cometido los siguientes delitos relativos al consumo:

1. Alza de los precios de los artículos alimenticios de primera necesidad destinados al consumo humano sin ninguna autorización legal, ya sea por monopolio, ocultamiento, acaparamiento, especulación, desplazamiento o cualquier otra forma fraudulenta que produzca desaparecimiento, encarecimiento o limitación tanto de la producción como de la comercialización de dichos productos. Delito que será reprimido con prisión de seis meses a dos años y el decomiso de los artículos (Art. 363-A C.P).

2. Adulteración dolosa o fraudulenta de la calidad o cantidad de los hidrocarburos, sus derivados, incluido el gas licuado de petróleo y biocombustibles. De comprobarse el delito, se sancionará al proveedor de este servicio, con prisión de dos a tres años y el comiso especial de los bienes utilizados en la ejecución de la infracción (Art. 3 innumerado C.P).

3. La mezcla de bebidas y comestibles, o la mezcla con sustancias o artículos alimenticios que estén destinados al comercio para obtener una ganancia fruto de la cual resulte una alteración a la salud de los consumidores. Quién fuere encontrado culpable de este delito, será reprimido con prisión de tres meses a un año y multa de ocho a treinta y un dólares de los Estados Unidos de Norte América. Pero si de tal mezcla se provocaré la muerte del consumidor, la pena será de prisión de uno a cinco años y multa de dieciséis a sesenta y dos dólares de los Estados Unidos de Norte América. La misma pena se aplicará cuando se comercialice, distribuya o se venda cualquier comestible, bebida, sustancia o artículo alimenticio, sabiendo que contienen materias que pueden alterar la salud o causar la muerte del consumidor (Art. 428 y 429 C.P).

4. El que envenenare o infectare, dolosamente, aguas potables, o sustancias alimenticias o medicinales destinadas al uso público o al consumo de la colectividad, será reprimido por el solo acto del envenenamiento o infección, con reclusión mayor de cuatro a ocho años y multa de dieciséis a ciento cincuenta y seis dólares de los Estados Unidos de Norte América. Si el acto ha producido enfermedad, la pena será de reclusión mayor de ocho a doce años; y si ha producido la muerte, la de reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años (Art. 433 C.P).

5. Los médicos, boticarios o cualquier persona que por falta de precaución o de cuidado recetaren, despacharen o suministraren medicamentos que comprometan gravemente la salud, serán reprimidos con prisión de seis meses a un año; si hubieren causado enfermedad que parezca o fuere incurable, la prisión será de uno a tres años; y en caso de haber producido la muerte, la prisión será de tres a cinco años (Art. 436 C.P).

6. El que hubiere engañado a un consumidor acerca de la identidad de la cosa vendida, entregando fraudulentamente una cosa distinta del objeto determinado sobre el cual ha versado el contrato y acerca de la naturaleza u origen de la cosa vendida entregando una cosa semejante en apariencia a la que se ha comprado o creído comprar; será reprimido con prisión de un mes a un año y multa de seis a cuarenta y siete dólares de los Estados Unidos de Norte América.

Correlativamente, cada derecho tiene su deber, y en este caso la Ley inserta en el artículo 5, cuatro obligaciones a las que está sujeto el consumidor; estas son:

1. Propiciar y ejercer el consumo racional y responsable de bienes y servicios;

2. Preocuparse de no afectar el ambiente, mediante el consumo de productos peligrosos o nocivos;

3. Evitar cualquier riesgo en el consumo de productos que puedan afectar su salud y vida; y,

4. Informarse responsablemente de las condiciones de uso de los bienes y servicios a consumirse.[92]

Claramente la norma ha establecido a los consumidores, obligaciones correlativas con sus derechos, propendiendo a que el consumo sea moderado y no altere la integridad personal ni el equilibrio del ambiente, este último criterio de sostenibilidad está consagrado en el artículo 14 de la Constitución del Ecuador. Para alcanzar esto, es necesario que del consumidor parta de la iniciativa de informarse respecto de los productos y servicios que consume o está por consumir; no es problema únicamente del Estado el educar al consumidor, sino que el ciudadano consumidor tenga también la voluntad de educarse.

2.2.3 Servicios Públicos Domiciliarios.

Lo relativo a los servicios públicos domiciliarios se trata en el capítulo VI de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor. La Ley emplea el término de *empresa "encargada"*[93] para brindar los servicios públicos domiciliarios; en tal virtud, se refiere a empresas públicas, privadas o mixtas que tienen por objeto la prestación de un servicio público. Para tales fines, el Estado Ecuatoriano ha empleado aquellas figuras jurídicas que contempla la Ley de Modernización del Estado como son: la concesión, la autorización, titularización o delegación para que los servicios públicos como agua y alcantarillado, energía eléctrica, telefonía fija, transporte, educación, salud, etc., sean prestados a los ciudadanos de conformidad con la Constitución y las normas legales pertinentes.

Entre los nueve artículos que contiene el presente capítulo bajo estudio, se incorpora uno de mayor uso para los consumidores; se trata del artículo 39, el cual articula un procedimiento tendiente a evitar un pago elevado o en exceso en el consumo, y la exigencia legal hacia el proveedor de compensar por el pago en exceso. Con ello se instituye el derecho del consumidor a objetar el

---

[92] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR,** Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 5.

[93] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**… ibídem, Art. 32

valor de la planilla por la prestación del servicio público domiciliario y hacer efectiva su queja pagando el promedio de lo consumido durante los seis meses anteriores a la factura que trae consigo un consumo excesivo. El inciso tercero del mismo artículo, concede la posibilidad de la réplica al proveedor para demostrar que el cobro facturado es correcto, para ello la Ley otorga al proveedor un plazo de 30 días que deben ser contados desde que el consumidor formalizó el reclamo.

De todas formas, mientras que el proceso de reclamo concluya, el proveedor está en la obligación de seguir brindando el servicio sin ningún tipo de interrupción.

El artículo 40 de la Ley, regula que los valores de la factura o planilla del servicio domiciliario sean exactos y ajustados al consumo realizado y además que contenga un detalle de los cobros efectuados. Se reconoce el cobro de rubros adicionales siempre y cuando estén establecidos previamente por una Ley u ordenanza. La Ley Orgánica en cuestión, prohíbe el cobro de valores estimativos o presuntivos, a los que debe incluirse el redondeo de los valores. Están exentos de esta regla los sectores rurales que no disponga de un sistema de medición exacto.

2.2.4 Especulación, Prácticas Prohibidas y Protección a la Salud.

El capítulo VIII de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor trata sobre el *"Control de la Especulación"*[94], dejando a salvo lo que establezca la norma penal; esta Ley prohíbe conductas especulativas que pongan en riesgo el equilibrio de precios, fuga y desabastecimiento de productos y servicios en el mercado interno. La Ley establece facultades reguladoras a entidades del Estado como el Instituto Ecuatoriano de Normalización INEN, Intendencias de Policía, Subintendencias, Comisarías, etc., para realizar índice de precios para fabricantes y consumidores (el caso del INEC) y controles de especulación (autoridades competentes).

---

[94] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 51 y siguientes.

A continuación, el capítulo IX incluyen disposiciones que regulan las *"Prácticas Prohibidas"*[95] en el mercado y prohíbe a todo proveedor:

1. Condicionar la venta de un bien con la compra de otro;
2. Negar su stock al consumidor;
3. Proporcionar un servicio o producto sin haber sido solicitado por el consumidor;
4. Aprovecharse de alguna manera de la necesidad del consumidor;
5. Ofertar productos que no cumplen con las normas técnicas;
6. Aplicar formulas de reajuste que no consten en la ley o en el contrato;
7. No fijar plazos para su cumplimiento; y,
8. Realizar redondeos de tiempo en tarjetas de crédito, préstamos y similares.

El capítulo X de la Ley Orgánica en cuestión aborda un importante tema: *"Protección a la Salud y Seguridad"*[96] para el consumo humano de productos potencialmente riesgosos, los mismo que deberán llevar avisos o indicaciones instructivas para su empleo o consumo. El consumidor tiene derecho al reclamo y a la indemnización que diere lugar cuando el fabricante o proveedor ha puesto en el mercado, un producto que cauce riesgo o peligro probado al consumidor o al ambiente, y deberá por lo tanto, retirarlo inmediatamente del mercado. La Ley deja abierta la puerta a la responsabilidad penal para el proveedor.

Mediante la Ley número 54, publicada en el Registro Oficial número 356, de 14 de septiembre del 2006, se inserta a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor ocho artículos innumerados respecto del *consumo del tabaco y sus derivados*[97]*.* El primer artículo innumerado, hace referencia a la prohibición del consumo del cigarrillo o cualquier otro producto derivado de este, en sitios públicos, oficinas públicas y dependencias que prestan servicios públicos o instalaciones educativas privadas.

---

[95] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR,** Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 55.

[96] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**… ibídem, Art. 56 y siguientes.

[97] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR,** Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, titulo aclaratorio no especificado en el Registro Oficial.

Podrán crearse zonas destinadas para fumadores siendo únicamente los terminales de transporte aéreo, terrestre y marítimo, los únicos sitios públicos donde habrá salas especiales para fumadores.

La disposición del tercer artículo innumerado, en su inciso final, trae consigo la obligación que deberá observar todo establecimiento de entretenimiento o diversión nocturna para su respectivo funcionamiento, pues obliga a sitios como estos a contar con un permiso y la calificación de la autoridad sanitaria nacional, la misma que garantice la no contaminación del aire a las personas no fumadoras, para lo cual estos establecimientos deberán tener sistemas de ventilación o asilamientos adecuados permitiendo a los no fumadores un aire sin contaminación.

La infracción a las disposiciones anteriores será sancionada con una multa de cincuenta dólares de los Estados Unidos de América, sin perjuicio de que el representante legal del sitio sancionado, asuma la responsabilidad por omisión.

Los siguientes artículos innumerados reglamentan la apariencia y modo de expendio de los cigarrillos al público consumidor, obligando a llevar en sus envolturas la advertencia de *"Fumar Causa Cáncer"* en la parte frontal de la cajetilla y *"Fumar Mata"* en la parte posterior de la misma, uno y otro aviso deberán cumplir con un tipo y tamaño de letra, que sea visible y de clara advertencia.

Finalmente, se regulan las sanciones a las que estarán obligados los propietarios de los negocios que vendan o distribuyan cigarrillos a menores de edad, con una multa equivalente a cinco remuneraciones mínimas básicas unificadas. Se sanciona su reincidencia con la suspensión de actividades de su negocio por quince días.

El quinto artículo innumerado corresponde a la obligación que tienen los fabricantes o importadores de cigarrillos, de agregar las advertencias antes detalladas, así como las que prohíben la venta de este producto a niños, niñas y adolecentes; la falta a esta disposición será sancionada con multa equivalente a veinte remuneraciones mínimas básicas unificadas, y en caso de reincidencia se quintuplicará la multa junto con el decomiso y posterior

destrucción del producto. Para la aplicación de estas sanciones se deberá estar a lo previsto en el trámite correspondiente señalado en el artículo 84 de esta Ley, que más adelante se profundiza.

2.2.5 Infracciones y Sanciones.

El CAPÍTULO XIII de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, en su artículo 70 y siguientes, establece sanciones a las infracciones de los derechos que amparan a consumidores y usuarios, para ello se establece una sanción general que va de cien a mil dólares de los Estados Unidos de América y si es el caso, el comiso de los bienes o la suspensión de las actividades comerciales que ejerce el proveedor, además de otras sanciones a las que tuviere derecho de reclamar el consumidor.

A parte de aquellas sanciones en las que se establece una multa, la Ley prevé la indemnización de daños y perjuicios, reparación gratuita del bien o servicio, reposición y devolución de la cantidad pagada, siempre que concurran las circunstancias establecidas en el artículo 71[98] ibídem, otorgando para ello un plazo no mayor a 30 días. Si el proveedor infractor no cumpliere con su obligación fenecido el plazo, será sancionado con una multa equivalente al valor del bien o servicio afectado, multa que en ningún caso será menor a ciento veinte dólares de los Estados Unidos de América.

---

[98] **Art. 71.- Indemnización, Reparación, Reposición y Devolución.-** Los consumidores tendrán derecho, además de la indemnización por daños y perjuicios ocasionados, a la reparación gratuita del bien y, cuando no sea posible, a su reposición o a la devolución de la cantidad pagada, en un plazo no superior a treinta días, en los siguientes casos: 1. Cuando en el producto que se hubiere adquirido con determinada garantía y, dentro del plazo de ella, se pusiere de manifiesto la deficiencia o características del bien garantizado, siempre que se hubiere destinado al uso o consumo normal de acuerdo a la naturaleza de dicho bien. Este derecho se ejercerá siempre y cuando el proveedor haya incumplido con la garantía; 2. Cuando cualquier producto, por sus deficiencias de fabricación, elaboración, estructura, calidad o condiciones sanitarias, en su caso, no sea apto para el uso al cual está destinado; y, 3. Cuando considerados los límites de tolerancia permitidos, el contenido neto de un producto resulte inferior al que deben ser o la cantidad sea menor a la indicada en el envase o empaque. Sin perjuicio de las acciones civiles, penales o administrativas a que hubiere lugar, el proveedor que incurriere en uno de los casos contemplados en este artículo, e incumpliere su obligación una vez fenecido el plazo establecido, será sancionado con una multa equivalente al valor del bien o servicio, que en ningún caso será inferior a ciento veinte dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal, sin que ello se extinga su obligación de reparar o reponer el bien, o en su caso restituir lo pagado.

Si estas disposiciones fueran estrictamente aplicadas, el consumidor tendría seguridad en la garantía de los bienes y servicios que adquiere y consume diariamente, así como la confianza en la reparación de sus derechos.

Lastimosamente la realidad es otra, ya que muchos consumidores y usuarios prefieren desistir de iniciar acciones en contra de proveedores infractores, toda vez que el costo y tiempo que demanda un proceso judicial desalienta al consumidor; más aún cuando los perjuicios causados son considerablemente menores que el costo de la acción reparatoria, ya que en la gran mayoría de casos el valor del producto adquirido no es cuantioso.

2.2.6 Competencia y procedimiento.

Sobre la *"Competencia y el Procedimiento"*[99] para establecer sanciones a las que hubiere lugar, la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor trata desde el artículo 81 y siguientes, contenidos en el capítulo XIV, que faculta al Juez de Contravenciones en sede judicial para conocer y establecer sanciones respecto de reclamos realizados por el consumidor. La Defensoría del Pueblo es una instancia que actúa por medio de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, siempre que no se refiera a una infracción penal. No hay la necesidad que el consumidor agote esta vía para poder interponer su reclamo en la vía judicial.

La acción judicial podrá ser accionada ante un Juez de Contravenciones quién tendrá plena competencia para conocer y resolver conflictos en materia de consumo. El Juez de garantías penales de la respectiva jurisdicción, será la autoridad ante quién se accione la apelación de haberla, que será la instancia final. La sentencia condenatoria llevará implícita la obligación del pago por daños y perjuicios a favor del consumidor afectado; sin embargo no se indica en qué forma se establecerá el lucro cesante o daño emergente, o si los daños y perjuicios causados serán establecidos mediante un juicio civil, o si el mismo juez de contravenciones fijará el monto del daño causado; preguntas que llevan a considerar que estas disposiciones deben ser urgentemente reformadas.

---

[99] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 81 y siguientes.

De lo expuesto en el párrafo anterior, resulta necesario hacer otra observación final, y es que resulta lamentable que hasta la actualidad no exista la voluntad suficiente por parte de las autoridades del Consejo de la Judicatura para capacitar y establecer jueces y juzgados de contravenciones mencionados tanto en esta Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, como en el Código Orgánico de la Función Judicial, autoridades competentes para conocer y resolver entre otros conflictos, los referentes a materia de consumo.

En virtud de esto, la Disposición Transitoria Primera derogada por la Ley No. 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento 544 de 09 de marzo del 2009, otorgaba competencia a los Intendentes y Subintendentes de Policía Nacional y Comisarios Nacionales para conocer y resolver las infracciones cometidas en contra de consumidores y usuarios, hasta tanto funcionen los juzgados de contravenciones. Sin embargo, tal disposición transitoria se encuentra en la actualidad derogada, por lo tanto y considerando que la competencia nace de la Constitución y la Ley, los Intendentes y Subintendentes de Policía ya no tendrían competencia para pronunciarse sobre infracciones a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

En adición a lo expuesto, cabe manifestar que con la promulgación del Código Orgánico de la Función Judicial[100] y al derogar la citada disposición transitoria de la LODC, se preveía que los juzgados de contravenciones entren de manera inmediata a forma parte del sistema ecuatoriano de administración de justicia, sin meditar que la conformación de estos juzgados estaría sujeta a la diligencia y administración del Consejo de la Judicatura, organismo que hasta la fecha no han resuelto tan gravísimo problema, pues en *estricto sensu*, los Intendentes y Comisarios hoy carecen ya de competencia para juzgar conflictos de consumo, y por otro lado no existen los tan esperados juzgados de contravenciones; por lo tanto el consumidor se queda en estado de indefensión al no tener un acceso directo a la justicia, violándose su derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución de la República. Adicionalmente, no se cumple con el mandato constitucional establecido en el artículo 76, numeral 3, que en su parte pertinente reza*: "(…)*

[100] **CÓDIGO ORGANICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL,** publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 544, el 09 de marzo del 2009.

3. …Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (…)".

Parte del objeto del presente trabajo es exponer la realidad de la situación del consumidor ecuatoriano tal como es, y en ese ejercicio es preciso manifestar que el capítulo XIV de la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor está concebida en forma errónea, específicamente en otorgar la competencia de juzgamiento a un órgano jurisdiccional que se encontraba en una mera expectativa sobre su creación y funcionamiento. La Ley no puede mandar, prohibir o permitir en base de meras expectativas, ya que esto no constituye derecho; consecuencia de ello, es la razón de ser de la deroga disposición transitoria primera, que otorgó competencia a Intendentes y Comisarios para conocer y resolver conflictos generados por actividades de consumo, autoridades que dentro de la administración y sustanciación de causas, tuvieron un sin número de contratiempos, no solo por desconocimiento de la materia y el exceso de carga laboral existen en tales dependencias gubernamentales, sino más bien por el desconocimiento de los mecanismos y procedimientos que deben observarse y que se encuentran contemplados en la norma aplicable.

Ejemplo de ello, es la resolución No. 733 de la Primera Sala de la Corte Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento 1 de 18 de agosto del 2009, dentro de la cual se conoce que el objeto del recurso constitucional se debe a que la Intendente General de Policía de la Provincia de Bolívar clausuró una estación de expendio de combustible, en razón de que la cantidad vendida no correspondía a la contabilizada y se estaba expendiendo combustible adulterado. El razonamiento de la Sala fue el siguiente:

> (…) **QUINTA.-** Habría que analizar si la Intendente General de Policía de Bolívar actuó con competencia al haber adoptado la resolución que se impugna; y, si la tuvo, observó el procedimiento del cual puede resultar una sanción de las que las leyes determinan para el caso… Más, en cuanto al procedimiento asumido por la funcionaria que emitió la resolución que se impugna, conviene este análisis. El legitimado pasivo sostiene que la Intendente General de

> Policía de Bolívar procedió de manera indebida al tomar la muestra del combustible de su negocio utilizando un recipiente que no tiene garantía alguna (frasco de un jugo Tampico). Sobre este particular resulta oportuno decir que la misma Ley contempla expresamente que el control de calidad se realizará de conformidad con las normas técnicas establecidas por el Instituto Ecuatoriano de Normalización INEN, lo cual no ha ocurrido en esta especie. Y, cabe en este estado del examen que se haga referencia a la forma como la funcionaria tomó la muestra, lo hizo en circunstancias en que había salido a controlar si los hoteles estaban funcionando con su documentación en regla, sin que haya recurrido a un experto de alguna institución de control técnico de las gasolinas, para que pudiera actuar con certeza en cuanto a la cantidad del combustible que se despachaba en la estación de servicio (…)[101]

Resoluciones similares a la anterior han sido expedidas, cuando la autoridad no ha observado el procedimiento adecuado, conforme se desprenden de los siguientes fallos:

- No. 1213 de la Primera Sala de la Corte Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento 117, de 14 de abril del 2009.
- No. 1044 de la Primera Sala de la Corte Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento 11 de 23 de septiembre del 2009.
- No. 616 de la Primera Sala de la Corte Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento 87 de 11 de diciembre del 2008.

2.3 Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo fue creada el 21 de enero de 1997 y publicada en el Registro Oficial número 07 del 20 de febrero del mismo año. Citando el primero de sus considerandos, “(…) se ha creado la figura del Defensor del Pueblo como el órgano idóneo para la promoción, la tutela, y la defensa de los derechos humanos consagrados universalmente en las

[101] **REGISTRO OFICIAL**, Suplemento No. 1, de martes 18 de agosto del 2009, p. 42

constituciones de los estados (…)”[102]; entre estos derechos, los colectivos, específicamente los referentes a los consumidores.

2.3.1 Naturaleza Jurídica.

La presente Ley establece trámites y procedimientos expeditos para garantizar la protección de los derechos humanos establecidos en la Constitución de la República; de tal forma que se trata de un cuerpo normativo de orden eminentemente social, toda vez que su control no es técnico ni tampoco político. Este Organismo Público personalizado por el Defensor del Pueblo, hace efectivo el reclamo de los consumidores a través de un procedimiento sumario, informal e inmediato, con la facultad de establecer responsabilidades en contra de quiénes infringieren derechos y garantías establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor; así también tiene facultad para solicitar a las autoridades competentes, inicien acciones civiles o penales a que hubiere lugar.

2.3.2 Atribuciones del Defensor del Pueblo.

Las atribuciones dadas al Defensor del Pueblo nacen del texto constitucional y se encuentran contenidas en el artículo 215 que en su letra detalla:

1. *Actuar en la defensa de acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos realizados por los consumidores por prestación de servicios públicos o privados.*
2. *Defender los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, mediante medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato.*
3. *Actuar en defensa frente a la prestación de servicios públicos deficientes o de mala calidad.*
4. *Actuar vigilante del debido proceso, e impedir cualquier trato inhumano o degradante en todas sus formas.*[103]

---

[102] **LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO,** Registro Oficial No. 7, del 20 de febrero de1997.

Sumadas a estas atribuciones se encuentran las contenidas en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, pero las que se detallan a continuación, son las que más se destacan para la presente investigación:

> **f) Intervenir como mediador en conflictos sometidos a su consideración por personas jurídicas y organizaciones populares con la administración pública, siempre y cuando el Defensor del Pueblo lo considere procedente y necesario.**[104]

La disposición citada se encuentra en amplia concordancia con el inciso segundo del artículo 81 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, cuando faculta al Defensor del Pueblo, promover la utilización de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, dejando a consideración de esta autoridad la procedencia y necesidad de la mediación.

> **h) Promover la capacitación, difusión y asesoramiento en el campo de los derechos humanos, ambientales y de patrimonio cultural, utilizando los espacios de comunicación que asigna la Ley al Estado. Hacer públicas las recomendaciones; observaciones que hubiera dispuesto y orientar a los ciudadanos sobre el ejercicio de sus derechos.**[105]

El desconocimiento de la Ley deja al individuo en estado de indefensión, y en el caso concreto, el desconocimiento de las normas protectoras de los consumidores deja a este grupo en vulnerabilidad. Este desconocimiento no nace únicamente de los actores del consumo, sino que muchos profesionales del derecho no conocen la materia, lo cual causa tropiezos y errores al momento de la defensa, fruto de la inexperiencia y falta de difusión de la doctrina pro consumidor. Esta situación es agraviante y por ello, el Estado a

---

[103] **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, Publicado en el Registro Oficial No. 449, del 20 de Octubre del 2008, Art. 215.

[104] **LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO,** Registro Oficial No. 7, del 20 de febrero de1997, Art. 8, literal f.

[105] **LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO,** Registro Oficial No. 7, del 20 de febrero de1997, Art. 8, literal h.

través de este Organismo Público, debe hacer real la capacitación, difusión y asesoramiento, no solo en temas de consumo, sino respecto a derechos y garantías constitucionales.

k) Pronunciarse públicamente sobre los casos sometidos a su consideración, con criterios que constituirán doctrina para la defensa de los derechos humanos. [106]

Al ser esta Ley eminentemente de orden social, la citada disposición atribuye al Defensor del Pueblo para que sus resoluciones sean públicas; es decir, que la información contenida en los casos sometidos a su consideración puedan estar fácilmente accesibles a todo ciudadano ecuatoriano que manifieste un interés en ello. Adicionalmente la atribución citada contiene un elemento importante en materia de consumo, pues exige al titular de este Órgano que sus resoluciones, aparte de ser suficientemente motivadas, tengan un aporte doctrinario, con lo cual el Defensor de Pueblo, toma el papel de jurista bajo un proceso de análisis sesudo y minucioso sobre la materia en cuestión, lo que sin duda alguna debe evidenciar conocimiento en la disciplina.

2.3.3 Facultad sancionadora del Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo está facultado para solicitar de la autoridad competente, sanciones para funcionarios, servidores públicos y particulares ante la negativa de proporcionar información o colaboración, o por haberse detectado responsabilidad certera respecto de la queja hecha por el consumidor. Las sanciones que el Defensor del Pueblo puede solicitar para personas naturales de derecho público, van desde la apertura de un sumario administrativo y la imposición de una multa equivalente de uno a diez salarios mínimos vitales, hasta la destitución del cargo. En cuanto a las personas naturales de derecho privado, frente a la negativa de brindar información o falta de colaboración de los implicados, el Defensor del Pueblo tiene la facultad de imponer acciones civiles y penales.

Concordantemente, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor en su artículo 82, establece que por un aqueja planteada por el consumidor ante la

[106] **LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO,** Registro Oficial No. 7, del 20 de febrero de1997, Art. 8, literal k.

Defensoría del Pueblo se deberá observar el procedimiento contenido en el título III de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y las disposiciones reglamentarias dictadas por este organismo en materia de consumo; por lo tanto, para las quejas realizadas ante esta dependencia se debe aplicar el procedimiento que establece el *Reglamento de Tramite de Quejas del Consumidor o Usuario,* a partir de su capítulo II.

2.3.4 Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario.

El artículo 6 del Reglamento de Quejas, indica los requisitos de formalidad que debe reunir la queja presentada para calificarla y admitirla a trámite, estos son:

a) *Los nombres y apellidos del denunciante o reclamante y de la persona o la entidad contra la cual se formula la denuncia o reclamo; en el caso de que aquél actúe en representación de una comunidad, colectividad o grupo de personas, acompañará la constancia escrita de su delegación para este efecto;*
b) *Las circunstancias en las cuales se produjo la violación o inobservancia del derecho cuya tutela se reclama; el lugar, la fecha y la autoridad o persona o empresa particular responsable;*
c) *El domicilio del denunciante o reclamante y el de la persona natural o jurídica presuntamente responsable de la violación de los derechos del consumidor o inobservancia de la Ley;*
d) *La medida reparatoria que se pretenda; y,*
e) *Las pruebas documentales o testimoniales que fundamente su queja.*[107]

Si la queja no reúne los requisitos antes señalados, de oficio el Defensor del Pueblo ordenará que se complete para poder tramitarla; sin embargo este Reglamento no indica un plazo para hacerlo, lo cual crea un vacío legal.

Adicionalmente, el artículo 7 ibídem, trae una disposición bastante contradictoria frente al principio de informalidad del que se encuentra revestido

[107] **REGLAMENTO DE TRÁMITE DE QUEJAS DEL CONSUMIDOR O USUARIO, r**esolución de la Defensoría del Pueblo numero 4, publicada en el Registro Oficial No. 113, de 21 de enero de 1999.

el procedimiento del Defensor del Pueblo al disponer la inadmisión del trámite de aquellas quejas que no reúnan los requisitos indicados; más aún cuando el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo en su letra dispone: *"Cualquier persona, en forma individual o colectiva, que invoque un interés legítimo,* ***sin restricción alguna*** *podrá dirigirse al Defensor del Pueblo para presentar una queja (…)" (Lo resaltado es del autor)*; y al ser esta una Ley Orgánica, prevalece sobre cualquier otra Ley o norma de rango inferior. Por tanto, lo analizado resulta objeto de revisión y reforma por parte de la Defensoría del Pueblo.

Aceptada a trámite la queja, el Defensor del Pueblo podrá convocar de oficio o a petición de parte, la celebración de una audiencia pública para que las partes formulen sus alegaciones. Si las partes no hubiesen llegado a un acuerdo de mutuo consentimiento, acto para el cual el Defensor del Pueblo actuará en calidad de mediador, se dejará constancia de aquello y la autoridad se pronunciará pudiendo desechar la queja, o aceptarla parcial o totalmente; si fuera esto último, tomará en cuenta lo establecido en el artículo 8, literal l) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, que tiene que ver con la censura pública en contra de los responsables de la infracción. De la resolución emitida cabrá apelación ante el Defensor del Pueblo con jurisdicción Nacional, recurso que deberá ser interpuesto dentro de los ocho días posteriores a la notificación con la resolución. Resuelta la apelación, y si la Defensoría del Pueblo estableciere responsabilidades en contra de las personas acusadas, tiene la facultad de solicitar a las autoridades competentes que se inicien acciones civiles o penales, en contra de los infractores.

2.4 Ley Orgánica de Salud.

Antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, muchas otras normas que contenían disposiciones tendientes a proteger a los consumidores se encontraban vigentes, lógicamente de forma dispersa, sin un procedimiento organizado que establezca un trámite único para juzgar y sancionar las conductas infractoras a los derechos de los consumidores. Entre aquellas normas, hay que citar la Ley Orgánica de Salud, que formaba parte

del Código de Salud y que estuvo vigente desde 1971 hasta el 22 de diciembre del 2006, fecha en la que fue expedida la Ley Orgánica tocante.

Desde el punto de vista del consumidor, la Ley Orgánica de Salud trae disposiciones referentes a la vigilancia y control del expendio, manejo y producción de alimentos y medicinas, que busca proteger la integridad física, mental y social de los consumidores. Por ello, los productos de consumo humano, deberán cumplir con las normas mínimas para el uso y consumo seguro; control que le corresponde al Ministerio de Salud Pública del Ecuador, en calidad de autoridad sanitaria nacional.

El artículo 145 de la Ley Orgánica de Salud establece la responsabilidad a la que se encuentran sujetos todos los agentes que intervienen durante el ciclo de producción-consumo, respecto del cumplimiento estricto de todas las disposiciones de esta Ley que se refieren a la calidad e inocuidad de los alimentos para el consumo seguro.

El artículo 146 ibídem, hace referencia a prohibiciones expresas en materia de alimentos, entre ellas destacan los literales que prohíbe la publicidad u oferta falsa o engañosa que induzca al error del consumidor; la falsificación, alteración o adulteración que cause daño; y, el expendio de productos expirados.

El artículo 170 de la Ley en cuestión establece regulaciones y un control para el expendio de medicamentos, en lo que tiene que ver con los costos de venta al público y la vigencia del producto.

En la investigación y sanción de prácticas ilegales, negligentes, imprudentes por parte de los profesionales de la salud, también se puede evidenciar una protección expresa al consumidor; más específicamente cuando el artículo 201 de la Ley Orgánica exige al profesional de la salud, brindar una atención de calidad, con calidez y eficacia; es decir, que el servicio prestado debe gozar de una estimación general.

En el Libro IV de esta ley, regula el control de establecimientos de servicios de salud y de empresas de medicina prepagada, otorgando garantías a los usuarios de servicios de salud, normas que de a poco se reglamentarán para el

eficaz control del buen servicio. De otra parte, el artículo 183 Ibídem establece que*:* "El contrato de prestación de servicios de medicina propagada ***debe ser aprobado*** por la autoridad sanitaria nacional (…)"[108] *(Lo resaltado es del autor)* disposición que regula el control de las condiciones generales de los contratos de adhesión, siendo esta única y especial en la legislación ecuatoriana que debe reproducirse en otros cuerpos legales.

Finalmente el Capítulo II de Ley en estudio, a partir del artículo 221 en adelante, establece el procedimiento aplicable para el juzgamiento de las infracciones contenidas en esta Ley, y todo aquello que no se encuentre reglamentado aquí remite a los Códigos Civil y Penal, y sus Códigos adjetivos respectivos como normas supletorias, un aspecto que dentro de lo procesal causa confusión al consumidor al mezclar indistintamente el derecho civil y penal en la protección del consumidor.

Finalmente y a manera de conclusión sobre la Ley analizada, cabe manifestar que al igual que otras normas de carácter social, la Ley Orgánica de Salud busca proteger a la sociedad en su conjunto, por lo tanto no se puede afirmar que tengan disposiciones puntuales para precautelar derechos de un grupo social especifico como los consumidores.

CAPÍTULO III. ANALISIS DE LA LEY ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR CON ENFOQUE A LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN.

1. Análisis de la Protección Contractual que brinda la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Dentro del capítulo que a continuación se desarrolla, se aborda una de las ideas centrales del presente trabajo, pues en el se elabora un delicado análisis sobre la protección contractual que se incorpora dentro de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, y los efectos jurídicos que conlleva la celebración de contratos o convenios de consumo bajo la modalidad de adhesión celebrados fuera del marco legal establecido.

---

[108] **LEY ORGÁNICA DE SALUD,** publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 423, del 22 de diciembre del 2006.

Como ya se encuentra expresado en apartados anteriores, la citada Ley ha dedicado un capítulo especial para la *PROTECCION CONTRACTUAL*[109] como medio preventivo y de control para los contratos que deban celebrarse bajo la modalidad de adhesión, en virtud del sinnúmero de negocios jurídicos existentes dentro del mercado de bienes y servicios; CAPÍTULO que a continuación será sometido a un análisis a fin de establecer la pertinencia, eficacia y cumplimiento de la norma.

1.1 Artículo 41.- De la forma del contrato de adhesión.

En vista de los rasgos más sobresalientes que caracteriza la figura de este contrato, entre ellos la disparidad del poder de negociación entre las partes, el estado de compulsión en el que se encuentra el adherente, etc.; el legislador ha dotado a la norma, de un mecanismo por el cual la relación contractual se adecue a un esquema jurídicamente establecido, al disciplinar la forma en que debe ser elaborado un contrato de adhesión; desde el tamaño de letra hasta las cláusulas que se entenderán por no escritas, anulando toda forma de prácticas que pueda perjudicar o dañar al adherente en la relación contractual, hecho que al mismo tiempo pone en una suerte de equilibrio al consumidor como parte débil de la contratación, dotando de mayor capacidad de ejercicio de los derechos que pueden verse vulnerados o violentados durante la configuración o perfeccionamiento del contrato de adhesión por consumo.

El primer inciso del artículo 41 de la Ley de Defensa del Consumidor tiene por objeto dotar de mayor claridad a la redacción del contrato de adhesión para un mejor entendimiento de la parte consumidora. El afán de la Ley es transparentar el negocio efectuado, al punto de prevenir por ejemplo, que el contrato remita a textos o documentos no comunes en lo cotidiano, exigiendo que el proveedor o fabricante, antes de la contratación, los facilite.

1.2 Cláusulas no escritas.

El artículo que se analiza contiene dos aspectos esenciales a los cuales el oferente o empresario, debe tener mucho cuidado al momento de redactar el contrato que va a ser el instrumento jurídico por el cual, el adherente,

[109] Capítulo VII, de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

manifieste su deseo y voluntad de adherirse, y principalmente de contratar, pues lo primero que debe tenerse en cuenta a la hora de la elaboración del documento, es el tamaño de la fuente, que en consonancia con el artículo citado, dispone que debe ser *"(…) no menores a un tamaño de fuente de diez puntos (…)"*[110] con redacción clara y legible y utilizando términos de fácil comprensión; lo que necesariamente lleva a pensar que resultaría inexcusable que el texto del contrato pueda ser elaborado prescindiendo de la utilización de un ordenador (equipo informático procesador de datos), pues el texto del artículo citado, al incorporar el término *"caracteres"* deja de lado toda posibilidad distinta en la redacción del texto. Si ocupamos la definición del término carácter que trae la web, lo define como *"cualquier símbolo **en una computadora**. Pueden ser números, letras, puntuaciones, espacios, etc. (…)"*[111] (Lo resaltado es del autor), de forma que dejaría ineficaz y sin validez alguna, todo contrato o parte de el, que se encuentre redactado de forma distinta a la que realiza un computador; esto es, un documento cuyo texto se encuentre escrito a mano, máquina de escribir, o mediante otra técnica diferente a la indicada. Y a decir verdad, ello tiene mucha lógica si consideramos que varias han sido las ocasiones en que se han celebrado contratos en los cuales se incluyen cláusulas o espacios en blanco, que no son escritos sino hasta después de suscribir el contrato, o son llenados a mano y en letra ilegible, hecho que se puede prestar para interpretaciones a favor del fabricante. Por ello, la norma ya prevé esta circunstancia, y lo ratifica también en el numeral siete del artículo 43 de la Ley en estudio.

Si el contrato de adhesión se redactare con un determinado tamaño de carácter, y existiere además, textos escritos con letras o números significativamente más pequeños, estos se entenderán como *no escritos* en el contrato. A esto debe entenderse que el contrato cuando ha sido redactado con un número de fuente mayor al de diez puntos, todo el texto, documentos adjuntos, o textos al que deba remitirse el contrato, deberán mantener el mismo

---

[110] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 41.

[111] **DICCIONARIO INFORMATICO TECNOLOGICO**, www.alegsa.com.ar, Alegsa, Santa Fe, Argentina, 1998, fecha consultada, 02 de septiembre del 2010.

estándar en la dimensión de la fuente, pues en ningún caso puede redactarse con un tamaño inferior al indicado.

Un segundo aspecto importante que trae el artículo en cuestión como se anunció, es que este no puede remitir a textos o documentos que no hayan sido facilitados al adherente en el momento oportuno; esto es, antes de la celebración del contrato, siempre y cuando tales documentos no sean de conocimiento público, pues el espíritu del articulado es precautelar el derecho irrenunciable del consumidor a la información, ya que en base a ello el consumidor adherente se inteligencia de todas las cualidades y particularidades que contiene el producto o servicio que va a contratar, y sobre ello realiza una adecuada elección que beneficia a sus intereses, sin dejar de lado que deba conocer y ser informado de los aspectos jurídicos derivados de la contratación.

En este punto debe hacerse una importante apreciación respecto del primer inciso del artículo 41, cuando en su letra manifiesta:

> *(…) y no podrá contener remisiones a textos o documentos que, no siendo de conocimiento público, no se faciliten al consumidor previamente a la celebración del contrato.*[112]

Pues cabe preguntarse ¿a qué documentos deben considerarse *de conocimiento público?,* o ¿quién es la autoridad que los califica como tales?, y para dar respuesta a ello, la Ley de Defensa del Consumidor, implícitamente nos remite a otro cuerpo normativo que, generosamente, aclara la interrogantes planteadas: la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; que en su artículo 5, estatuye:

> *Información Pública.- Se considera información pública, todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se*

[112] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 41.

encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado.[113]

Este articulo inevitablemente remite al consumidor al numeral 2 del artículo 18 de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental de todo ciudadano ecuatoriano de acceder libremente a la información generada por las entidades públicas o privadas, que a su cargo se encuentra el manejo de fondos del Estado o realizan funciones públicas.

Esta información lógicamente debe generarse a través de documentos que revisten el carácter de públicos y en consecuencia de ello, la Ley en referencia considera de conocimiento público.

De vuelta con el análisis del artículo 41 de la LODC, sobre este punto y toda vez que se conoce que documentación es considerada de conocimiento público por mandato de la Ley, resulta necesario entonces que el consumidor tenga pleno juicio de tal disposición; pues la literalidad de la norma indica que no existe ilegalidad alguna por parte del predisponente, cuando el contrato de adhesión remite a documentos que son de conocimiento público; por tanto, el consumidor adherente debe tener la reserva de conocer a que documentos o textos remite la contratación realizada y si ellos se encuadran dentro de los parámetros de publicidad; y entonces es obligación del consumidor, el conocimiento de tales documentos, y en este caso no podría alegar desconocimiento pues en virtud del artículo 13 del Código Civil, el desconocimiento de la Ley no excusa de su cumplimiento.

1.3 Cláusulas no aplicables.

A su torno, el artículo 42 de la referida Ley Orgánica de Defensa del Consumidor establece que el idioma castellano debe ser el usado para todo el texto del contrato de adhesión; disposición que tiene amplia concordancia con lo normado por el artículo 10 ibídem, y que se refiere al idioma que a de usarse para el contenido de la información del producto puesto en el mercado. Las cláusulas que contengan términos, palabras o frases escritas en otro idioma que no sea el castellano, no producirán efecto alguno; es decir, no serán

[113] **LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA,** Registro Oficial Suplemento No. 37, de 18 de mayo del 2004, Art. 5.

aplicables respecto del consumidor, excepto aquellas palabras extranjeras que se han incorporado a nuestro léxico por el uso común y cotidiano.

No obstante, la Ley no previene si resultan aplicables o no el uso de términos o palabras de otro idioma que tienen su génesis en la tecnología y que no cuentan con una traducción al castellano, como por ejemplo: Windows, Internet, site, blog, link, entre otras, que en la actualidad, debido al imperioso uso de la tecnología, tales vocablos extranjeros van creciendo y su utilización es cada vez más frecuente en la articulación de freses en nuestro idioma.

Más adelante, el artículo 44 contiene una disposición cargada de igual efecto jurídico de inaplicabilidad respecto del consumidor cuando el contrato de adhesión celebrado para la prestación de servicios como, telefonía móvil, medicina prepagada, televisión por cable o satelital, o similares, prohíba o limite de algún modo la capacidad del consumidor de dar por terminado anticipadamente el contrato previa notificación por escrito, con al menos quince días de anticipación a la finalización del mismo. Tampoco se podrá acordar multas, sanciones, recargos o gravámenes de ningún tipo por la terminación anticipada del contrato. Todas aquellas cláusulas en las que se estipulen estas prohibiciones en lesión del consumidor, no surtirán ningún efecto jurídico y por ende no podrán aplicarse al consumidor.

1.4 Cláusulas prohibidas.

De otro lado, el artículo 43 de la LODC enumera las cláusulas que serán nulas de pleno derecho y no tendrán vida jurídica dentro de la contratación, pues la incorporación de ellas no solo que desnaturaliza el objeto del negocio jurídico limitando la autonomía de la voluntad; sino que, tomando en cuenta lo expresado por Ghersi *"(…) provoca un desequilibrio en los derechos y obligaciones reciprocas, desquiciando injustificadamente el sinalagma, alterando el principio de equivalencia funcional de las prestaciones (…)"* [114].

En tal virtud, nuestra legislación prevé que dicho equilibro no sea quebrantado, regulando para el efecto la conformación del contrato de

[114] **GHERSI**, Carlos Alberto, Contratos Civiles y Comerciales, Partes generales y especiales. Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1998, p. 105.

adhesión y tal como se ha detallado, estas disposiciones disciplinan desde las características que se emplean para su redacción, hasta las cláusulas que no podrán incorporarse al contrato so pena de nulidad; en tal virtud, serán nulas de pleno derecho y no causarán ningún efecto jurídico todas aquellas cláusulas que buscan exonerar, atenuar o limitar la responsabilidad de las obligaciones al proveedor, especialmente por vicios en los bienes o servicios; aquellas que impliquen renuncia en desmedro de los derechos del consumidor; aquellas que imponen la carga de la prueba en perjuicio del consumidor; las que obliguen a aceptar arbitraje o mediación para la solución de un conflicto entre las partes, salvo aceptación expresa del consumidor; las que permiten la variación de precio o de cualquier otra condición que perjudique al usuario; aquellas que permiten la resolución unilateral del contrato al proveedor; aquellas que incluyen espacios en blanco sin que se llenen al momento de suscribir el contrato; las que prohíben mediante renuncia expresa del consumidor accionar procesalmente por violación de sus derechos; y, en general cualquier estipulación en contra del adherente, incluyendo aquellos contratos referentes a los servicios de las Instituciones Financieras.

En tratándose de aquellas estipulaciones negociales, cuya nulidad opera de pleno derecho, conforme lo expresado en la norma citada, la doctrina contrariamente ha sostenido que:

> (…) La ineficacia de pleno derecho, en el sentido de tenerse por no escrita la estipulación, es figura confusa, ambigua, ambivalente, e inconveniente, predica la improducción o supresión integra de efectos sin necesidad de declaración judicial, con evidente desconocimiento del debido proceso, derecho de defensa y contradicción (nulla poena sine iudicio).[115]

2. Análisis del capítulo XIII de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.- Infracciones y Sanciones.

2.1 Sanciones Generales.

[115] **VARGAS**, William, Cláusulas Abusivas, II Tomo, Editorial Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires, 2000, p. 193.

El capítulo XIII de la Ley de Defensa del Consumidor, está compuesto por once artículos los mismos que establecen diferentes sanciones en contra del proveedor infractor cuando este ha quebrantado las normas y derechos establecido en la misma Ley. Sin embargo, es preciso aclarar que este capítulo ha establecido dos clases de sanciones dividiéndolas en dos tipos, sanciones específicas y sanciones generales.

Las sanciones generales, como establece el artículo 70 de la LODC, son aquellas que se aplican cuando una infracción al consumidor no tenga una sanción especifica; en dicho caso, la Ley contempla como sanción general las siguientes:

Multa de $ 100 a 1.000 USD, o su equivalente en moneda de curso legal, y si es el caso:

-El comiso de los bienes, o

-La suspensión del derecho a ejercer actividades en el campo de la prestación del servicio, o

-La suspensión del derecho de publicitar el producto o servicio, y

-Otras sanciones a las que hubiere lugar, respecto de la infracción.

Más adelante, el inciso segundo del artículo 80 ibídem, advierte que para la aplicación de las sanciones, tanto específicas como generales, la autoridad competente deberá tomar en cuenta la gravedad de la infracción, la cuantía del bien o servicio, y las condiciones económicas del infractor; dejando al sano y recto juicio del juzgador la imposición de multa, quién en base a la sana critica, que no es otra cosa que el criterio tomado en base a la lógica y la experiencia, deberá imponer la sanción más adecuada y justa.

Es artículo citado también habla sobre la reincidencia en infracciones, y para ello la misma Ley considera reincidente al proveedor que ha sido sancionado dos veces o más, dentro de un mismo año calendario por una misma infracción contenida en esta Ley. En este caso la multa podrá ser elevada al doble, además de la clausura temporal o definitiva del establecimiento.

Cuando la literalidad de la norma dice *"podrá",* también deja al criterio del juzgador, duplicar o no, la multa de la infracción.

2.2 Sanciones Específicas.

La Ley ha incorporado nueve sanciones específicas que se reúnen en este capítulo en lo que atañe a infracciones a los consumidores. A continuación se presenta un breve análisis de estas, a fin de dejar demostrado que ninguna de ellas establece una pena especifica cuando el proveedor ha violentado las disposiciones relativas a la contratación en perjuicio del consumidor y que es materia central del presente trabajo. De esta manera queda precisada la necesidad y urgencia de que se incorpore a la norma disposiciones legales que contengan sanciones y multas específicas frente a infracciones a los contratos de adhesión ya anotadas.

2.3 Inexistencia de sanciones específicas por infracciones al contrato de adhesión.

El objeto del presente capítulo es demostrar, como se dijo, que las infracciones relativas a la protección contractual contenidas en el capítulo VII de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, carecen de una sanción específica. Para ello, es necesario que se precise un estudio de cada una de las sanciones que contempla la Ley, y que se encuentran contenidas en el CAPÍTULO XII.

Dicho esto, se presenta la primera sanción especifica que contenida en el artículo 71 de la ley, establece además de una indemnización por daños y perjuicios, la reparación, reposición o devolución del bien o servicio por parte del proveedor, siempre que el hecho se produzca en los casos que más adelante se analizan con más detalle.

La indemnización por daños y perjuicios puede proponerse sin perjuicio de que el consumidor exija una o varias de las demás sanciones. La indemnización por daños y perjuicios, conforme establece el artículo 1572 del Código Civil Ecuatoriano comprende el daño emergente y el lucro cesante, dos presupuestos a los que el consumidor está obligado a probar dentro del juicio;

disposición que se encuentra ligada con el numeral quinto del artículo 2229 ibídem, que obliga:

> *Art. 2229.- Por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona debe ser reparado por ésta. Están obligados especialmente a esta reparación: 5. El que fabricare y pusiere en circulación productos, objetos o artefactos que, por defectos de elaboración o de construcción, causaren accidentes, responderá de los respectivos daños y perjuicios.*[116]

Accesoriamente a ello, el proveedor deberá repara el bien o servicio prestado, de forma gratuita en su totalidad, y cuando ello no sea posible dadas las particularidades del bien o servicio prestado, deberá reponerlo con otro igual o devolver la cantidad pagada en un plazo no mayor de treinta días, siempre que se den los casos siguientes:

> *1. Cuando en el producto que se hubiere adquirido con determinada garantía y, dentro del plazo de ella, se pusiere de manifiesto la deficiencia o características del bien garantizado, siempre que se hubiere destinado al uso o consumo normal de acuerdo a la naturaleza de dicho bien. Este derecho se ejercerá siempre y cuando el proveedor haya incumplido con la garantía;*[117]

El numeral citado hace referencia a productos que son puestos en el mercado con un tiempo determinado de garantía, la misma que asegura al consumidor que dentro de este tiempo el producto adquirido está sujeto a cualquier cambio, devolución o restitución respecto de su uso deficiente y funcionalidad. Cuando ello no sea acatado por el proveedor, y este desconozca los términos de la garantía, el consumidor afectado puede denunciar la conducta abusiva y demandar ejercitando la vía jurisdiccional, la reparación, reposición o simplemente la devolución del dinero del bien o servicio adquirido.

---

[116] **CODIGO CIVIL ECUATORIANO,** Codificación, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2006, Art. 2229.

[117] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 71.

2. Cuando cualquier producto, por sus deficiencias de fabricación, elaboración, estructura, calidad o condiciones sanitarias, en su caso, no sea apto para el uso al cual está destinado; y,[118]

Esta disposición abarca a aquellos productos que cuentan o no con garantía, y va mas allá de ello, pues se centra en la aptitud del producto en lo relacionado a la fabricación, estructura, calidad y dependiendo del producto, condiciones sanitarias. Según el caso, puede ser que exista una cadena de responsabilidades, pues el consumidor se reserva su derecho de exigir el cumplimiento de esta norma; sin embargo, ha de considerarse que exista solidaridad en la responsabilidad por el daño ocasionado entre productores, fabricantes, distribuidores, comerciantes, que hayan puesto su marca en el bien o servicio que se encuentra en el mercado, de conformidad al artículo veintiocho del la Ley. Sin embargo el proveedor puede repetir en contra del fabricante del producto, cuando en este no recaigan las dos calidades (productor – comerciante) y en ese caso, la presente norma no es la aplicable para constreñir al fabricante del producto, toda vez que la Ley de Defensa del Consumidor tutela y garantiza los derechos exclusivamente del consumidor y usuario final.

3. Cuando considerados los límites de tolerancia permitidos, el contenido neto de un producto resulte inferior al que deben ser o la cantidad sea menor a la indicada en el envase o empaque.[119]

Este numeral tiene mayor incidencia y aplicación para productos alimenticios y farmacéuticos los cuales cuentan con un peso y cantidad que son en el mayor de los casos indicados en sus embases o envolturas.

Artículo 72.- De conformidad con el artículo 7 de la presente Ley se establece como infracción cualquier tipo de mensaje que induzca al error o engaño proporcionado por el proveedor, catalogando tal infracción como

---

[118] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**… ibídem.

[119] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 71.

publicidad engañosa en los términos del artículo dos ibídem[120]. En tal virtud esta conducta ilegal será sancionada con una multa de mil a cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América, además de la suspensión de la difusión publicitaria; la autoridad que le compete la sanción, ordenará la rectificación a costa del proveedor en los mismos medios, espacios y horarios.

Artículo 73.- La sanción que contiene el artículo 73 corresponde al deterioro que sufre un bien cuando este ha sido objeto de un acondicionamiento, reparación o mantenimiento y que resultado de ello, el bien principal sea afectado total o parcialmente, o sufra una disminución en su valor; el proveedor del servicio se encuentra obligado a restituir el valor del bien e indemnizar al consumidor por la pérdida ocasionada. Si tal obligación no es observada por el proveedor, la sanción a ello, tal como establece el artículo en referencia, es la clausura temporal o definitiva de su establecimiento. En este punto cabe hacerse una pregunta: ¿La imposición de la sanción libera al infractor de cumplir su obligación? Es algo que no aclara la norma y que deja al criterio del Juez el ordenar la reparación de la infracción conjuntamente con la imposición de la multa.

Artículo 74.- El artículo 74 establece la sanción por incumplimiento al artículo 58 de esta Ley, el mismo que norma los productos riesgosos, o aquellos productos de consumo que constituyen un peligro o riesgo de importancia para la integridad del ser humano o del medio ambiente, la multa será para aquel proveedor que no informó ni retiró del mercado el producto, con el pago de una cantidad equivalente de mil a cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América. Sobre esto cabe también razonar respecto de quién es la autoridad competente para considerar el riesgo o peligro respecto del funcionamiento o naturaleza de un producto en primera instancia.

Artículo 75.- La disposición de este artículo resulta algo similar al anterior, más sin embargo, se refiere especialmente para aquellos productos o servicios que sean manifiestamente defectuosos, ineficaces, causen daño o no se ajuste

---

[120] **Publicidad Engañosa.-** Toda modalidad de información o comunicación de carácter comercial, cuyo contenido sea total o parcialmente contrario a las condiciones reales o de adquisición de los bienes y servicios ofrecidos o que utilice textos, diálogos, sonidos, imágenes o descripciones que directa o indirectamente, e incluso por omisión de datos esenciales del producto, induzca a engaño, error o confusión al consumidor.

a lo acordado en la oferta y en este caso la sanción, a más de la indemnización de daños y perjuicios, deberá restituirse el valor cancelado por el bien o servicio y la imposición de una multa de cincuenta a quinientos dólares de los Estados Unidos de América. Empero, la presente disposición no corresponde al incumplimiento de alguna norma o derecho contenido en la parte sustantiva de la Ley, sino que en este artículo se observa el derecho tutelado y de ser quebrantado tal derecho, la sanción a imponerse.

Artículo 76.- La precaución que ha tomado el legislador respecto de infracciones y abusos en los casos que se refieren a espectáculos públicos, se materializa con el presente artículo, y aunque no deba considerarse a los espectáculos como un bien o servicio de consumo, este tiene una importante connotación por la importante afluencia que habitualmente existen a shows y espectáculos ya sea de carácter artístico, deportivo, cultural u otros. En este contexto aquellas personas naturales o jurídicas encargadas de la organización de este tipo de espectáculos que vendieren una cantidad de localidades mayor a la capacidad de los respectivos recintos donde han de llevarse a cabo, se les impondrá una multa equivalente al diez por ciento del valor recaudado en taquilla, sin perjuicio de restituir lo pagado a quiénes adquirieron su localidad y por causa de lo señalado, no pudieron ingresar. La reincidencia será castigada con el veinte por ciento del valor de la taquilla, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales a las que hubiere lugar.

Artículos 77 y 78.- La sanción contenida en estos artículos tiene incidencia directa, en primer término, con el principio constitucional reconocido a los consumidores y usuarios, artículo 53 de la Constitución de la República que preceptúa respecto de la responsabilidad civil a la que se encuentra sujeto el Estado, por la suspensión o carencia del servicio público que presta una empresa pública o privada delegada o concesionada para el efecto, cuando tales servicios hayan sido cancelados; concomitantemente con el artículo 38 de la Ley de Defensa del Consumidor que sanciona la interrupción de la prestación de servicios domiciliarios[121].

---

[121] **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, Art. 53.- Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación. El Estado

El artículo 78 no contempla una sanción como tal, pero si obliga a los proveedores de servicios públicos o privados a descontar o rembolsar al consumidor, cuando el servicio suministrado ha sido cobrado, descontado o debitado, siempre y cuando este se encuentre suspendido o interrumpido.

Artículo 79.- En atención a este artículo, la información que deba ser proporcionada por un proveedor a petición de la autoridad competente, no podrá ser negada o suministrada de forma dolosamente falsa, so pena de la imposición de una multa que va desde los quinientos a cinco mil dólares de los Estados Unidos de América. De otro lado, el proveedor puede negarse a suministrar dicha información cuando la misma sea de carácter confidencia en los términos que establece el artículo 6 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuando dicha información sea solicitada a personas jurídicas de derecho privado que sean delegatarias, concesionarias, realicen gestiones públicas o sean financiadas total o parcialmente por recursos públicos.

Artículo 80.- Finalmente, el artículo 80 se refiere al proveedor reincidente en las infracciones a la presente ley y en tales casos, las respectivas multas pueden, a criterio del Juez, ser duplicadas sin perjuicio de que los establecimientos que suministran o venden los distintos bienes o servicios que se encuentran en el mercado, sean clausurados temporal o definitivamente.

Así se tiene que los artículos precedentes, y que han sido analizados, contienen sanciones por casos específicos cuando se han quebrantado abiertamente disposiciones de la Ley en estudio; y, en base al análisis precedente, claramente se ha podido establecer que ninguna de ellas, sanciona de forma específica, cuando se ha violentado las disposiciones legales relativas a la protección contractual que la Ley reconoce a consumidores y usuarios.

---

responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.

Una vez que se ha constatado la inexistencia de sanciones específicas por infracciones a los contratos de adhesión, lo preciso es que a continuación se detallen las propuestas de sanciones específicas que deberían ser incorporadas a la Ley en estudio, lo cual se traduce en el centro y objeto de este trabajo de investigación.

CAPÍTULO IV. SANCIONES ESPECÍFICAS, COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO APLICABLE A LAS INFRACCIONES SURGIDAS EN EL CONTRATO DE ADHESIÓN.

1. CONTROL NORMATIVO.

1.2 Propuesta de sanciones específicas por infracciones al contrato de adhesión.

Siguiendo la línea de pensamiento que respecto de las infracciones y sanciones mantiene la Ley en estudio, debe precisarse algo muy importante que manifiesta el artículo 70 de la Ley en cuestión; esto es que, el cometimiento de las infracciones que se detallan en la Ley, si no tienen una sanción especifica, serán sancionadas con una multa de cien a mil dólares de los Estados Unidos de América y de ser el caso, el comiso de los bienes, o la suspensión del derecho a ejercer actividades en el campo de la prestación del servicio o publicidad, sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar. De forma que con ello, no quiere decir que las infracciones que surgen del contrato de adhesión, y en las que incurra el proveedor, no tienen sanción alguna, sino que más bien, se deberá tener en cuenta la sanción que la misma Ley ha dado el carácter de *general*.

Ahora bien, lo correcto en el presente caso debe ser que las infracciones cometidas como resultado de violaciones a los derechos del consumidor, surgidos de la celebración de contratos de adhesión, deban ser moduladas y específicas, en virtud de que la Ley ha considerado tan importante el derecho del consumidor en temas de contratación, al dedicar un capítulo entero a la protección contractual (CAPÍTULO VII); y, considerando también que resulta injusto el sancionar con la misma pena y con igual intensidad, cuando la

infracción cometida por el proveedor se trate por ejemplo, sobre el cobro diferenciado con tarjeta de crédito (Art. 50), frente a la inserción de cláusulas prohibidas que habla el artículo 43 de la Ley que se analiza. Dos infracciones totalmente distintas, pero sancionadas con la misma pena.

1.1 Tipos de sanciones específicas.

Previamente a establecer cuales serian las sanciones específicas que deban considerarse para insertar al texto de la Ley, resulta bastante necesario por el objeto del trabajo, poner a consideración la reforma del artículo 41 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor que define al contrato de adhesión, y que debería ser más amplio y concluyente en su concepto, con el objeto de que el consumidor pueda distinguir cuando se encuentra frente a este tipo de contratación.

Por tanto, sustitúyase el artículo 41 de la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor, y en su torno deberá leerse:

"Art. 41.- El Contrato de Adhesión.- Es aquel que contiene cláusulas que han sido establecidas unilateralmente por el proveedor que controla la adquisición de bienes y servicios ofertados al público consumidor, a través de contratos preimpresos o en formato de formularios, donde el consumidor no puede discutir su contenido.

Las cláusulas que contendrá serán siempre relacionadas a la transacción y al objeto de la contratación, y no surtirán efecto alguno aquellas que se encuentren en contradicción con las normas legales o reglamentarias. Las condiciones generales de la contratación deberán, en todos los casos, estar incorporadas al texto del contrato de adhesión".

En cuanto a la forma de elaboración del contrato de adhesión, se pone en consideración el siguiente texto:

"Art… De la redacción.- El contrato de adhesión deberá estar redactado con caracteres legibles, no menores a un tamaño de fuente de diez puntos, de acuerdo a las normas informáticas internacionales, en términos claros y comprensibles y no podrá contener remisiones a textos o documentos que, no

siendo de conocimiento público, no se faciliten al consumidor previamente a la celebración del contrato.

Cuando en un contrato de adhesión escrito con determinado tamaño de caracteres existiese además, textos escritos con letras o números significativamente más pequeños, no surtirán efecto legal alguno. Las partes tienen derecho de que se les entregue copias debidamente suscritas y sumilladas de los contratos y todos sus anexos. Si no fuere posible hacerlo en el acto por carecer de alguna firma, el proveedor entregará de inmediato una copia con la constancia de ser fiel al original suscrito por éste; la copia así entregada se tendrá por el texto fidedigno de lo pactado para todos los efectos legales".

En esa misma línea, es muy importancia también incorporar dentro de este capítulo, un artículo que contenga la definición de cláusulas abusivas, para lo cual se propone el siguiente texto:

"Art… Cláusulas Abusivas.- Son cláusulas abusivas, y por tal, nulas de pleno derecho, todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente que, en contra de las exigencias de la buena fe, coloquen al consumidor en su perjuicio, en una situación de desventaja o desigualdad, o anulen sus derechos".

Ahora bien, incorporadas la reformas precedentes que clarifican significativamente lo que debe entenderse por contrato de adhesión en materia de consumo, lo siguiente es determinar el tipo de sanciones específicas que debe establecerse para cada una de las infracciones a los artículos contenidos en el capítulo VII de la presente Ley, y en virtud de ello deberá hacerse referencia, a que norma corresponde la sanción especifica que se pretenden incorporar al texto de la Ley.

En ese sentido, empezando por el primer artículo innumerado que hace referencia a la redacción del contrato de adhesión, téngase en cuanta como sanción especifica la siguiente:

“Art… El proveedor que celebrare un contrato de adhesión en virtud de los productos o servicios que comercializa de conformidad con sus ofertas deberá, en todos los casos, observar los parámetros de redacción contenidos en el articulo innumerado de esta Ley; caso contrario, el contrato no surtirá efecto jurídico alguno y no podrá obligar a las partes a su cumplimiento; además de la clausura temporal o definitiva, en caso de reincidencia, del establecimiento de propiedad del proveedor”.

En lo que tiene que ver con el control de las cláusulas que se incorporan a los contratos impresos o formularios, previsto en el artículo 42 de la Ley, deberá observarse la siguiente sanción especifica que dispondrá:

“Art… No producirá efecto legal alguno respecto del consumidor, los contratos de adhesión que hayan sido redactados en perjuicio a lo que establece el artículo 42 de la presente Ley. El proveedor infractor será sancionado con una multa equivalente al 50% de la cuantía del contrato; y en caso de reincidencia, la sanción será calculada de conformidad con el artículo 80 de esta Ley, sin perjuicio a la indemnización por daños y perjuicios ocasionados”.

Cuando el predisponente haya incorporado cláusulas prohibidas al contrato de adhesión relativo a las actividades regidas por la presente Ley, deberá ser sancionado de conformidad con el artículo que a continuación se pone en consideración para su aplicación:

“Art… Serán sancionados con multa de quinientos a mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal, sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, aquellos proveedores que incorporen al contrato de adhesión, cláusulas o estipulaciones contractuales consideradas como prohibidas, de conformidad con el artículo 43 de la presente Ley.

Aquellas cláusulas prohibidas que hayan sido incorporadas al contrato de adhesión serán, en todos los casos, consideradas nulas de pleno derechos sin que tengan efecto jurídico alguno. El pago de las sanciones pecuniarias no exime al proveedor del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del contrato celebrado”.

Respecto a la terminación anticipada de los contratos de adhesión por la prestación de telefonía celular, medicina prepagada, conexión satelital o por cable u otros similares; la Ley establece que el consumidor no deberá consignar multas por recargos o sanciones, cuando este ha notificado con al menos quince días de anticipación al proveedor, su deseo de dar por terminado el servicio contratado. No obstante, la realidad es otra y la disposición citada que se encuentra contenida en el artículo 44 de la LODC no es respetada por los proveedores, pues en la mayoría de los casos, con la sola intención de dar por terminado anticipadamente el contrato, el proveedor, ya sea persona natural o jurídica, pone una serie de trabas y políticas en las que se ampara para el cobro de multas al consumidor; es por ello que, resulta necesaria una norma clara y especifica que sancione a aquellos proveedores que incorporen al contrato cláusulas o disposiciones que prohíban o impongan al consumidor la imposibilidad de dar por terminado anticipadamente el contrato. En tal virtud, se pone a consideración la siguiente sanción específica:

"Art… Terminación anticipada.- Los proveedores, ya sean personas naturales o jurídicas que brinden servicios de telefonía celular o fija, internet, televisión satelitales o por cable, medicina prepagada u otros similares, no podrán negarse a la terminación unilateral del contrato de servicios solicitada por parte del consumidor. El proveedor que se negare a dar por terminado el contrato, será sancionado con una multa equivalente de quinientos a mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal, y la suspensión temporal del establecimiento, siempre y cuando el consumidor solicite la terminación del contrato en los términos que establece el artículo 44 de la presente ley.

Serán sancionados con multa de mil a dos mil dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en moneda de curso legal, aquellos proveedores que dentro de los contratos de adhesión, referentes a la prestación de servicios de telefonía celular o fija, internet, televisión satelitales o por cable, medicina prepagada u otros similares, hayan incorporado cláusulas o disposiciones contractuales que impongan al consumidor multas, sanciones o recargos que sean atribuibles a la terminación anticipada de dicho contrato; sin perjuicio de que al incluirlas, no tengan efecto legal alguno".

En cuanto al derecho de devolución que tienen todos los consumidores, se pone en consideración la presente sanción, cuando este derecho se vea afectado:

"Art… El proveedor que no observe lo establecido en el Art. 45 de la presente Ley, e incumpla sus obligaciones allí establecidas, será sancionado con una multa equivalente al valor de producto o servicio contratado, el mismo que en ningún caso será inferior a los doscientos cuarenta dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal, sin perjuicio de la obligación del proveedor de dar cumplimiento al derecho de devolución del consumidor".

Respecto de la contratación de bienes y servicios realizados a crédito, se propone la siguiente sanción específica:

"Art… Del cobro de intereses.- Cuando en el contrato de adhesión que se refiere a las actividades regidas por esta Ley, se haya estipulado algún sistema de crédito, no podrá el proveedor establecer el cobro de intereses sobre intereses.

Sin perjuicio de las acciones civiles y penales a las que haya lugar, el proveedor será sancionado con una multa equivalente al doble del monto total de la deuda y la clausura por treinta días del establecimiento."

Otro garantía al consumidor que se observan en el capítulo VII de la Ley de Defensa del Consumidor, es la que contiene el artículo 49 que se refiere a los métodos de cobranza de créditos, en los cuales el consumidor tiene derecho a no ser expuesto a difamación, amenazas o burlas por parte del proveedor. En muchas ocasiones, tal derecho es vulnerado al colocar o exhibir a vista del público, carteles o escritos en el domicilio del deudor o garante, o en el local del proveedor, requiriéndole el pago de sus obligaciones; o en otros casos, la difusión a través de medios de comunicación, nominas de deudores y requerimientos de pagos, sin que previo a ello medie una orden judicial, en tales casos, debe establecerse la siguiente sanción:

“Art… Sin perjuicio de las acciones civiles o penales a las que hubiere lugar, el proveedor que incurriere en métodos abusivos de cobranza de créditos, en los términos establecidos en el Art. 49 de esta Ley, será sancionado con una multa de mil a cinco mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal”.

En lo tocante al derecho que tiene todo consumidor que el pago con tarjeta de crédito sea el mismo que cuando se lo hace al contado, garantía que se encuentra establecida en el artículo 50 de la Ley y que casi nunca se la cumple, se propone la sanción especifica a considerar:

“Art… El proveedor que incumpliera lo establecido en el artículo 50 de esta Ley, e inobservare las obligaciones allí establecidas, será sancionado con la clausura de treinta días del establecimiento”.

2. Control Administrativo.

El interés que van tomando cada vez más los gobiernos de distintos Estados del mundo en el ámbito de la protección a consumidores y usuarios es muy considerable, y desecha el viejo concepto de que tal prevención concierne únicamente a Estados desarrollados o países que tiene una alta y competitiva actividad comercial frente al mundo; ya que en los momentos actuales, la revolución tecnológica, la globalización, y la expansión comercial, se han propagado por el mundo entero, y por tal, la protección e intervención del Estado en este campo juega un papel más activo y protagónico.

Empero, no por ello debe entenderse que la sola manifestación de la voluntad del Estado -a través de la enunciación de normas- de establecer una protección a los consumidores frente a la comercialización de bienes y oferta de servicios, es lo necesario. Es aquí donde se vislumbra la necesidad de crear organismos de control efectivos, encargados de generar políticas públicas de regulación que garanticen el goce pleno de los derechos de los consumidores y usuarios.

En virtud de ello, parte de la labor del presente capítulo es poner en consideración un ente regulatorio, que tenga a su cargo el control y la normalización de toda la cadena de relación existente entre consumidor y empresario; ello implica necesariamente, producción, información, comercialización y oferta, prestación del servicio, obligaciones y derechos.

2.1 Autoridades competentes y Organismos de Control.

Previamente a establecer cuál debería ser el Organismo de Control encargado de regular la política pública de protección a consumidores y usuarios, resulta necesario primero partir del análisis de cuál es el papel que cumple en la actualidad, la Defensoría del Pueblo frente a los desafueros a los consumidores y en torno a ello, la Ley del Consumidor faculta al Defensor del Pueblo, el conocer y pronunciarse motivadamente sobre reclamos y quejas que presente cualquier consumidor, limitando su desempeño únicamente a elaborar un informe en base del cual, solicita al Juez competente, la iniciación del proceso judicial del cual se podrá desprender la imposición de sanciones a proveedores responsables.

Lo manifestado en líneas anteriores deja ver claramente que no existe realmente una sede administrativa que establezca un procedimiento ágil, procesalmente económico y célero; sino que el consumidor se ve obligado a excitar una vía judicial cuyo ejercicio es complicado y en atención al costo jurídico que implica frente a las afectaciones de baja cuantía, provoca su desaliento; sin embargo, no es el ánimo de este trabajo investigativo criticar la actuación de esta Institución o desalentar al consumidor en su búsqueda de soluciones, pero si es preciso decir, con respeto y claridad, que la realidad de cada país es diferente y en razón de ello, se requieren respuestas diferentes.

Dicho esto, lo preciso es lanzar la propuesta del Órgano de Control que será encargado de regular en sede administrativa, las relaciones entre consumidor y proveedor o empresario, y general que se encargue de la ejecución de las políticas públicas de consumo. De tal manera que, en lo que tiene que ver con la competencia y el procedimiento para aplicar las sanciones previstas en la Ley, disciplinadas desde el artículo 81 en adelante, se proponen las siguientes reformas:

Dentro del Capítulo XII, referente al Control de Calidad, agréguense las siguientes disposiciones legales:

"Art… Organismo de Control.- En Instituto Ecuatoriano de Normalización INEN, a través de la Dirección Nacional del Consumo, es la autoridad nacional competente para conocer y sancionar, en instancia administrativa, las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en la presente Ley. Los Directores Distritales del Consumo, actuarán como autoridades locales de acuerdo a su jurisdicción, en el ejercicio del control, vigilancia y juzgamiento en el cumplimiento de esta Ley y de sus normas reglamentarias, respecto de las presuntas infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones."

"Art… Responsabilidad administrativa del proveedor.- El proveedor será administrativamente responsable por la falta de idoneidad o calidad del producto o servicio comercializado; por el riesgo injustificado o la omisión o defecto en la información de este; o cualquier otra infracción a lo establecido en la presente Ley o normas reglamentarias de protección del consumidor

No será imputable la responsabilidad administrativa al proveedor, si la falta de idoneidad, calidad o riesgo injustificado se debe a causa de un tercero o por la imprudencia o impericia del consumidor o usuario; o, si la omisión o defecto en la información, el proveedor establezca y justifique la existencia de una causa objetiva que no fue previsible; determinando así, la ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor.

"Art… La Dirección Nacional del Consumo y sus Direcciones Distritales podrán establecer multas y amonestaciones por sanciones a las que se refiere el artículo precedente, de diez a cien salarios mínimos vitales generales, las mismas que serán reguladas de la siguiente manera:

a. *Infracciones leves, con una multa de hasta 20 salarios mínimos vitales generales.*
b. *Infracciones graves, con una multa de 20 a 50 salarios mínimos vitales generales.*
c. *Infracciones gravísimas, con una multa de 50 a 100 salarios mínimos vitales generales.*

Las sanciones administrativas son impuestas sin perjuicio de las acciones por responsabilidad civil o penal que pueda existir.

Nota: El reglamento a la Ley deberá establecer cuáles son las infracciones leves, graves y gravísimas.

Las facultades y atribuciones que tendrá a su cargo la Dirección Nacional del Consumo serán las siguientes:

"Art… Facultades y atribuciones.- La Dirección Nacional del Consumo, sin perjuicio de las funciones específicas que se expidan para su creación, en calidad de autoridad de aplicación de la presente Ley, tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

a) Elaborar, fomentar y ejecutar políticas relativas a la educación, protección y defensa de consumidores y usuarios, e intervenir en su creación mediante la publicación y divulgación de las resoluciones pertinentes;

b) Elaborar y ejecutar los planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector de consumidores y usuarios en los campos de la educación, investigación, defensa y protección;

c) Mantener un registro nacional de asociaciones de consumidores del país;

d) Recibir y tramitar las denuncias e inquietudes de los consumidores;

e) Disponer y evacuar la realización de inspecciones y pericias vinculadas con la aplicación de esta Ley, o dispuestas por la autoridad judicial;

f) Disponer la clausura temporal o definitiva de establecimientos, dependencias, locales o plazas comerciales que contraríen lo dispuesto en la presente Ley;

g) Conocer y resolver sobre las infracciones a las normas contenidas en la presente Ley, en recurso de apelación;

h) Brindar asesoría jurídica y técnica relativa a la celebración de contratos de consumo por adhesión;

i) Requerir informes y opiniones a entidades públicas y privadas en relación con la materia de esta Ley; y,

j) Cumplir y hacer cumplir la presente Ley y su Reglamento.

La Dirección Nacional del Consumo y las demás autoridades competentes, podrán, de acuerdo con la Ley y los Reglamentos, delegar sus funciones y atribuciones, a los Municipios que cuenten con capacidad técnica, económica, social y jurídica".

Para el eficaz ejercicio de sus funciones, este Organismo contará con la ayuda de la fuerza pública, para lo cual, agréguese un artículo, el mismo que establecerá lo siguiente:

"Art… Asistencia de la Fuerza Pública.- Para el ejercicio de las atribuciones a las que se refieren los literales e) y f) del artículo anterior, la Dirección Nacional del Consumo deberá contar con el apoyo y presencia de la fuerza pública".

2.2 Procedimiento aplicable.

El apartado anterior de este trabajo, ha dejado claramente detallada cual será la autoridad competente en sede administrativa, así como también, cuáles serán las infracciones y bajo que parámetros se debe sancionar a los presuntos proveedores infractores. Lo que corresponde a continuación es establecer cuál es el procedimiento aplicable en sede administrativa, el mismo que deberá obedecer a los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, y desconcentración, y que debe formar parte de las reformas a la Ley que se han puesto en consideración.

Dentro del Capítulo XII, y a continuación de los artículos innumerados, agréguense los siguientes artículos, los mismos que contendrán el procedimiento mediante el cual, el INEN, a través de la Dirección Nacional del Consumo, aplicará el procedimiento adecuado para sancionar en sede administrativa:

"Art… Las infracciones administrativas cometidas dentro de los distritos respectivos serán sancionadas por los Directores Distritales correspondientes. Las decisiones de los Directores Distritales podrán ser apeladas ante la Dirección Nacional del Consumo en la ciudad de Quito, cuya resolución causará ejecutoria en la vía administrativa".

“Art… Cuando se hubiere cometido una infracción prevista en esta Ley, el consumidor o usuario que se considere afectado, deberá dar conocimiento a la autoridad competente de la jurisdicción donde se cometió la infracción, para que está notifique inmediatamente al presunto culpable, concediéndole el término de tres días a fin de que conteste los cargos existentes en su contra, hecho lo cual, o en rebeldía, se abrirá la causa a prueba por el término de cinco días, término dentro del cual las partes podrán aportar pruebas para justificar sus aseveraciones; y, terminado éste, se dictará la resolución respectiva, dentro de cuarenta y ocho horas siguientes”.

“Art… El recurso de apelación se podrá interponer ante la autoridad de quién emano la resolución, en el término de tres días posteriores a la notificación de la misma, para que sea conocida y resuelta por el Director Nacional del Consumo quién tendrá el término de quince días, contados desde la presentación del recurso, para emitir el fallo en merito de los autos; pero se podrá disponer de oficio las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos”.

“Art… Cuando la autoridad competente para sancionar, considere que además de la infracción que se tramita, se ha cometido delito de acción pública, remitirá de oficio, los antecedentes a uno de los agentes fiscales de su jurisdicción, para el ejercicio de la acción penal”.

“Art… Los bienes o artículos decomisados, que no sean aptos para el consumo humano, serán destruidos por orden de la autoridad competente, para lo cual deberá conformarse una comisión, la misma que se encargará de todo el proceso de destrucción que deberán dejar sentado en actas, la diligencia realizada.

Los bienes o artículos decomisados que no correspondan al inciso anterior, deberán ser vendidos en pública subasta por orden de la autoridad sancionadora, bajo su responsabilidad.

Para llevar a cabo, tanto la destrucción, como la venta de los bienes decomisados, deberá encontrarse resuelto el recurso de apelación, si el mismo ha sido interpuesto, el cual deberá confirmar la decisión de primera instancia".

"Art… Tanto el consumidor o usuario, como el proveedor, podrán acudir al Tribunal Contencioso Administrativo para ejercitar los derechos a los que se crean asistidos.

El consumidor o usuario, no necesitará agotar la vía administrativa, para ejercitar la vía judicial y reclamar las infracciones a los derechos contempladas en esta Ley".

3. Ámbito Judicial.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, aquel consumidor o usuario que considere que ha sido afectado o violentado uno o varios de sus derechos establecido en esta Ley, podrá acudir a la justicia ordinara y demandar de ella el juzgamiento de tal conducta infractora, y un justo resarcimiento por los perjuicios ocasionados.

Respecto del objeto de la presente investigación, los contratos de consumo por adhesión, tienen una Ley especial, la misma que establece cual es la autoridad judicial competente y cual el procedimiento sancionador; dejando de forma subsidiaria, la aplicación del Código Civil y de Procedimiento Civil. Esta Ley especial, es la misma que fue estudiada a lo largo del presente trabajo, y que establece que es el Juez de Contravenciones, quién deberá conocer y resolver las infracciones cometidas por el presunto infractor, y se abre un procedimiento de dos instancias judiciales bajo un trámite especial.

Por supuesto que este procedimiento y la competencia que se le ha otorgado al juez, han sido los correctos y oportunos para dar viabilidad a las denuncias de los consumidores y usuarios, y gozar de la tutela judicial efectiva. Sin embargo, no puede establecerse que tales disposiciones sean las más adecuadas y convenientes, en virtud de la realidad cotidiana de consumidores y usuarios, así como también de las administración de justicia.

Es por ello que, el presente titulo desarrolla a manera de propuesta, un procedimiento judicial especial y sencillo; así como la propuesta de competencia a otra autoridad jurisdiccional, distinta a la que se establece en la actual Ley de defensa del consumidor.

Para establecer lo que se indica en el párrafo precedente, resulta necesario primero dar claridad a ciertas interrogantes que saltan rápidamente a la vista cuando se da lectura al artículo 84 de la LODC, en el sentido de que, si la iniciación de proceso se trata de un procedimiento de naturaleza civil o penal, toda vez que la excitación jurisdiccional contiene rasgos bastante típicos a los que se determinan en el procedimiento penal, cuando establece el artículo señalado lo siguiente: "*El juzgamiento de las infracciones previstas en esta ley se iniciarán mediante denuncia,* ***acusación particular o excitativa fiscal"***[122] *(Lo resaltado es del autor).*

Otro aspecto que deberá quedar claro con la propuesta que se detalla a continuación, es si la autoridad competente para el juzgamiento de las infracciones contenidas en la Ley, responde a un modelo procedimental más idóneo y moderno, en el sentido de que, si la competencia se encuentra otorgada a jueces especializados y que comprendan y conozcan de la materia, a efectos de que su labor de administrar justicia este encuadrada realmente, en dar a cada quién lo que le corresponde.

3.1 Autoridad jurisdiccional.

La jurisdicción, según el Código de Procedimiento Civil Ecuatoriano, es el *"poder de administrar justicia"* y que *"consiste en la en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada",* potestad que recae por Ley sobre los jueces. En materia de consumo, la autoridad jurisdiccional recae sobre los jueces de contravenciones, los mismos que de acuerdo a su competencia, podrán avocar el conocimiento de las causas que por infracciones a la Ley de Defensa al Consumidor, planteen los consumidores o usuarios.

---

[122] **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000, Art. 84.

Para ello, propongo las siguientes reformas a los artículos contenidos en el capítulo XIV de la Ley de Defensa del Consumidor:

Deróguese el artículo 84 por el siguiente:

"Art. 84.- Juzgamiento de infracciones.- Son competentes para conocer y resolver sobre las infracciones a las normas contenidas en la presente Ley, en primera instancia, el juez de contravenciones de la respectiva jurisdicción, y, en caso de apelación, una de las salas especializadas de la Corte Provincial de Justicia de la respectiva jurisdicción. Si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo.

El juzgamiento de las infracciones previstas en esta Ley se iniciará mediante demanda propuesta por el consumidor o usuario perjudicado, ante uno de los jueces de contravenciones. Podrá dar inicio también, a solicitud del Defensor del Pueblo o el Comisionado Provincial del Defensor del Pueblo, con el informe emitido por este, el mismo que será apreciado por el juez de contravenciones quién aceptará o no al trámite respectivo".

3.2 Procedimiento aplicable.

El procedimiento que deberá ser el aplicable para establecer sanciones, si es el caso, se guiará de acuerdo a las siguientes disposiciones que se ponen en consideración.

Dentro del mismo capítulo XIV, después del artículo 84, agréguese el siguiente artículo:

"Art… Del procedimiento.- Una vez que el juez de contravenciones a conocido el hecho, a través de las forma establecidas en el artículo precedente, avocará conocimiento y ordenará en el término de veinte y cuatro horas, la iniciación del procedimiento mediante providencia inicial, y en la misma dispondrá que en el término de tres días sea citado el demandado o representante legal según sea el caso, a quién se le deberá citar con la demanda o el informe del Defensor Público, según el caso. Una vez citado el demandado, el juez en el término de veinticuatro horas siguientes convocará a una audiencia pública, dentro de la cual, el juez procurará el advenimiento de las partes. De no existir un acuerdo

amigable, en la misma audiencia, el demandado contestará verbalmente a la demanda, hecho lo cual, o en rebeldía, se abrirá la causa a prueba por el término de tres días; y, concluido este, se dictará sentencia en un término no mayor al de cinco días, bajo la responsabilidad del juez que sustancia la causa.

Podrá solicitarse la ampliación o aclaración de la sentencia, dentro del término de cuarenta y ocho horas contadas desde la notificación con la resolución, luego de lo cual la resolución deberá ser aplicada obligatoriamente; sin perjuicio que se conceda el recurso de apelación en efecto devolutivo.

Ejecutoriada la sentencia, el juez mandará a que se dé cumplimiento en los términos que establece la Ley para el juicio ejecutivo".

En cuanto al recurso de apelación, deróguese el artículo 86 por el siguiente:

"Art. 86.- Habrá lugar al recurso de apelación para ante una de las salas especializadas de la Corte Provincial de Justicia de la respectiva jurisdicción, recurso que se deberá interponer dentro del término de tres días, contados a partir de la notificación con el fallo que dicte el juez de contravenciones, quién remitirá el proceso al tribunal de alzada. Esta resolución causará ejecutoria".

Para la correcta aplicación jurídica de las deposiciones que se contemplan en este trabajo de investigación, es necesario acoplar al presente texto, las siguientes Disposiciones Transitorias:

PRIMERA.- Durante los noventa días inmediatos posteriores a la vigencia de esta Ley, el Presidente de la República y el Instituto Ecuatoriano de Normalización INEN, realizará la difusión pública de los derechos, obligaciones, principios y normas establecidas en la presente Ley, para lo cual hará uso de los espacios que le corresponden al Estado, en los diferentes medios de comunicación colectiva.

SEGUNDA.- Créese la Dirección Nacional del Consumo, como dependencia técnica-jurídica del Instituto Ecuatoriano de Normalización INEN.

TERCERA.- El Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días a partir de la vigencia de esta Ley, la reforma al Reglamento de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, el mismo que deberá ajustarse a las reformas realizadas a la presente Ley.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. CONCLUSIONES.

Al término del presente trabajo investigativo resulta necesario precisar algunas conclusiones generales del estudio y del resultado de la temática abordada:

a) En primer término ha de establecerse que la ciencia del derecho ha estado y estará siempre dentro de la esfera del fenómeno social, ejerciendo siempre mecanismos para regular la conducta de los seres humanos frente a determinadas circunstancias de la vida cotidiana, como las relaciones de consumo; por lo tanto, la ciencia del derecho es un aspecto de lo social que mantiene un estrecha conexión con el ser humano dentro de su entorno.

b) Los gobernados, a través de un contrato social, han consentido para someterse a un orden normativo, el mismo que consagra garantías y prerrogativas jurídicas, entre ellas se encuentran las relacionadas con el Derecho del Consumo que están orientadas a regular y garantizar las actividades de comercio entre las personas naturales y estas con las personas jurídicas; por lo tanto, lo que garantiza el Estado con ello, es impedir fragmentaciones de esta relación en el mercado de bienes y servicios.

c) Los principios y garantías del Derecho del Consumo forma parte de los derechos fundamentales de la persona, que han sido reconocidos tras procesos constitucionales continuos y revolucionarios que merecieron cambios estructurales en nuestra normativa jurídica; por lo tanto, son

varias las garantías de rango constitucional que en la actualidad se le reconoce a consumidores y usuarios.

d) En el país, dentro de las dos últimas décadas, ha existido voluntad legislativa para analizar la materia de consumo y llevar a cabo reformas en la Constitución y la Ley con la finalidad de asegurar la armonía con la nueva tendencia de protección y respeto a los consumidores, así como propender a un consumo moderado y consciente con el medio ambiente. Merece sin embargo, una nueva revisión y reforma, la vigente Ley de Defensa del Consumidor, principalmente lo referente al control de legalidad y sanciones específicas de los contratos de adhesión, así como establecer una competencia y procedimiento aplicable para la determinación de responsabilidades. Por lo tanto, la presente investigación realizada a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor deja ver el vacío legal con respecto a sanciones específicas por abusos al consumidor surgidos en los contratos de adhesión, en virtud de que la Ley ha considerado tan importante el derecho del consumidor en temas de contratación al dedicar un capítulo entero a la protección contractual.

e) Igual reforma amerita el control administrativo, específicamente un ente de control especializado y encargado de la supervisión de procesos de consumo y procedimientos de sanción en sede administrativa. Si bien la protección y las soluciones que brinda la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor son provechosas, no contempla una autoridad sancionatoria en sede administrativa por casos de abuso o incumplimiento en el expendio de productos o servicios volcados al mercado. Por lo tanto, se ha puesto en consideración para este rol, al Instituto Ecuatoriano de Normalización INEN, a través de una Dirección Nacional del Consumo que será la encargada de dirigir la política nacional del consumo.

f) La Constitución de la República en el artículo 75 garantiza a todos los ecuatorianos el acceso gratuito a la justicia, de esta forma el Estado asegura la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses reconocidos en la Carta Fundamental a sus ciudadanos; pero

por otro lado, la sola existencia de un procedimiento en materia de consumo, no garantiza en sí, el acceso efectivo a la justicia, menos aún si tal procedimiento es el resultado de una serie de actos engorrosos que por el mismo acto de consumo resultan inaplicables. Por lo tanto, debe haber para ello ciertas características que hacen del acceso a la justicia un derecho efectivo. Estas características son: la celeridad, eficacia, eficiencia, gratuidad, igualdad y continuidad.

g) Pese a que se ha dispuesto por Ley la creación de judicaturas de contravenciones encargadas de juzgar, entre otras infracciones, las cometidas en contra de los consumidores y usuarios, todavía no entran en funciones dichos juzgados por falta de preocupación del Consejo de la Judicatura. Una revisión al órgano jurisdiccional competente para sancionar tanto en primera como segunda y definitiva instancia es urgente, como lo es también una reforma al procedimiento de juzgamiento que sea dinámica y ágil; por lo tanto, el último capítulo del presente trabajo analiza el órgano jurisdiccional y su procedimiento aplicable actual y pone en consideración, conforme la realidad y las necesidades actuales, un nuevo procedimiento y autoridades jurisdiccionales.

2. RECOMENDACIONES.

Las siguientes, son recomendaciones que se desprenden fruto de la investigación realizada, mismas que deben ser consideradas por las autoridades competentes con el propósito de incorporar en la norma los mecanismos suficientes de protección a consumidores y usuarios.

1. Puesto que los derechos y deberes de los consumidores son poco difundidos y conocidos, es necesario que se incorpore en el pensum de estudios, tanto de Colegios como de Universidades, materias o complemento de ellas, donde se estudie lo relativo a los derechos que le asisten al consumidor y usuario, así como las acciones y prevenciones que se debe tomar cuando son violentados tales derechos.

2. El Estado debe realizar agresivas campañas publicitarias para la difusión de los derechos de consumidores y usuarios dirigidos a la concientización, no solo para el ejercicio y reclamo de estos; sino para la erradicación de prácticas abusivas y desleales de los proveedores o empresarios hacia los consumidores. El establecimiento de una cultura en la defensa, como en el respeto de los derechos de los consumidores y usuarios, contribuye en la instauración efectiva de una actividad económica que fomente la igualdad de condiciones y oportunidades en los mercados del país.

3. Es urgente la elaboración de un sistema o estructura jurídica complementaria dentro del Derecho del Consumo Ecuatoriano, estableciendo mecanismos a distintos niveles, ya sea a nivel de leyes o preferentemente códigos, dentro del cual se articule actos reparatorios y soluciones adecuadas a la realidad del consumidor o usuario cotidiano, frente a un daño social o individual a la colectividad o al ser humano.

4. La compilación de todas aquellas normas dirigidas a consumidores y usuarios que se encuentran dispersar en nuestra legislación, es urgente. Tal recopilación debe realizarse mediante la Codificación de un cuerpo jurídico conjunto y organizado que prevea entre otras cosas una nueva vía jurisdiccional encargada de la aplicación de los derechos de los consumidores.

5. Se ha dicho que la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor merece ser revisada, y toda la normativa dispersa debe ser recogida en un Código; si esta recomendación no es acogida favorablemente, al menos debería modificarse la denominación de la norma, adjuntando también a los usuarios, por lo cual se recomienda que se dé el nombre de *"Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y Usuario"*; toda vez que dentro del artículo 2 de la vigente Ley, incorpora al usuario en la definición del consumidor.

6. Modular y regular las sanciones previstas por la violación de derechos a los consumidores; en tal virtud, se recomienda reformar el CAPÍTULO XIII de la Ley de Defensa del Consumidor, e incorporar sanciones específicas por infracciones a los derechos del consumidor reconocidos en el capítulo VII, relativas a la protección contractual.

7. Un aspecto muy importante que se desprende de la investigación realizada, es la necesidad de una instancia administrativa de reclamo, ya que, en virtud de la cuantía de la operación económica, los consumidores requieren procedimientos más simples y jurídicamente dinámicos; de tal forma que se recomienda la implementación, a través de una reforma legal a la Ley vigente, de una instancia administrativa encargada de conocer y sancionar por infracciones leves, graves y gravísimas, las mismas que deberán ser establecidas de acuerdo a criterios técnicos y legales, y tipificados en el Reglamento a la Ley.

8. Se recomienda la creación de una entidad técnico-jurídica en sede administrativa, encargada de fomentar, dirigir y ejecutar la política nacional de consumo, siendo esta la Dirección Nacional del Consumo, que formará parte del Instituto Ecuatoriano de Normalización INEN. Una de sus principales facultades será la de brindar asesoría jurídica y técnica relativa a la celebración de contratos de consumo por adhesión.

9. Debe crearse lo más pronto posible los Juzgados de Contravenciones, ya que son las autoridades judiciales que la Ley ha otorgado competencia para conocer y juzgar las infracciones a los consumidores y usuarios.

10. Se recomienda reformar el capítulo XIV de la Ley de Defensa del Consumidor relativo a la *Competencia y Procedimiento,* debiendo otorgársele competencia a una de las Salas Especializadas de la Corte Superior de Justicia para conocer el recurso de apelación planteado, respecto de la resolución emitida por el juez competente de primera instancia.

BIBLIOGRAFÍA

Libro:

ALVAREZ, Lasarte, Carlos, Manual sobre la protección de consumidores y usuarios, Editorial DYKINSON, 2003, p. 23.

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, 1997, p. 26.

FARINA, Juan M, Contratos comerciales modernos, Editorial Astrea, 1999, p. 69.

FERNANDEZ, GIMEO, José, **REYES,** LOPEZ**,** María, Derecho del Consumo, Editorial Tirant Co., 2002, p. 356 y siguientes.

FERNADEZ, Juan Eduardo, Catedrático de la Universidad Católica de Temuco-Chile, Apuntes del Derecho del Consumidor (para la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Católica de Temuco), 2008, p. 2.

GALBRAITH, John Kenneth, La Sociedad Opulenta, Ediciones Ariel, Barcelona, España, Segunda Edición, 1963, p. 141.

GARCÍA, Sais, Fernando, Derecho de los Consumidores a la Información. Una aproximación a la publicidad engañosa en México, Editorial Porrúa-ITAM, 2007, p.104.

GHERSI, Carlos Alberto, Contratos de Consumo, Editorial Astrea, 2005, p. 32.

GHERSI, Carlos, Alberto, Contratos Civiles y Comerciales, Editorial Astrea, 1998, p. 339.

LASARTE, Álvarez, Carlos, Manual sobre protección de consumidores y usuarios, Editorial DYKINSON, 2008, p. 5.

LASARTE, Álvares, Carlos, Revista de Derecho Comparado, Editorial Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 1999.

LEISS, William, Comunicación Social y Publicidad, Editorial Conosur, Chile, 1986, p. 260.

LIPOVETSKY, Gilles, La felicidad paradójica: Ensayo sobre la sociedad de hiperconsumo, Editorial Anagraun, Barcelona 2007, p. 28.

LORENZETTI, Luis Ricardo, Tratado de los Contratos, Tomo I, 1999, Editorial Rubinzal-Culzoni, p. 140.

LUCAN, Parra, **ANGELES,** María, Daños por productos y protección del consumidor, Editorial Bosch, 1990, p. 23.

NARVAEZ, García, José Ignacio, Obligaciones y Contratos Mercantiles, Editorial Temis, 1990, p. 6.

NIETO Boada, Humberto, La Función Consumo y su Aplicación en el caso Ecuatoriano, Tesis de grado para la obtención del título de Economista, PUCE, 1976, p. 7.

OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Datascan S.A., 1989, p. 219.

OVALLE, Favela, José, Derechos del Consumidor, Editorial UNAM, 2001, p. 5.

QUALTER, Terence, Publicidad y Democracia en la Sociedad de masas, Editorial PAIDOS S.A., Barcelona, 1994, p. 57.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario esencial de la lengua española, Editorial Espasa Calpe, S.A., 2006.

STIGLITZ, Rubén y Gabriel, Contratos por Adhesión, Cláusulas Abusivas y Protección al Consumidor, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1985, p. 12 y 13.

STIGLITZ, Gabriel, Defensa de los Consumidores de los Bienes y Servicios, Editorial Grafiespa, 2001, p. 370.

VARGAS, William, Cláusulas Abusivas, II Tomo, Editorial Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires, 2000, p. 193.

WEBER, Max, Economía y Sociedad, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 496.

Normas Jurídicas:

CODIGO CIVIL, Codificación, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2006.

CÓDIGO ORGANICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, Registro Oficial Suplemento No. 544, el 09 de marzo del 2009.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Registro Oficial No. 449, del 20 de Octubre del 2008.

LEY 24240, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 22 de septiembre de 1993, publicada en el Boletín Oficial del 15 de octubre de 1993, No. 27744.

LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR, Registro Oficial Suplemento No.116, de 10 de junio del 2000.
LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Registro Oficial No. 7, del 20 de febrero de1997.

LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL, Registro Oficial Suplemento No. 52, el 22 de octubre del 2009.

LEY ORGÁNICA DE SALUD, Registro Oficial Suplemento No. 423, del 22 de diciembre del 2006.

LEY ORGANICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Registro Oficial Suplemento No. 37, de 18 de mayo del 2004.

REGLAMENTO DE TRÁMITE DE QUEJAS DEL CONSUMIDOR O USUARIO, Resolución de la Defensoría del Pueblo No. 4, Registro Oficial No. 113, de 21 de enero de 1999.

Revista:

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, 2009 – 2013, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, Ecuador, segunda edición, 2009, p. 18.

REGISTRO OFICIAL, No. 186, de miércoles 08 de octubre del 2003, p. 27.

REGISTRO OFICIAL, Suplemento No. 1, de martes 18 de agosto del 2009, p. 42.

Documento de Internet:

CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL, Escuela de Magistratura realizó recopilación de fallos, www.cij.gov.ar, 07-07-2010.

NACIONES UNIDAS, Pagina Web, http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/39/list39.htm, fecha consulta, julio, 2010.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONOMICO, Pagina Web, http://www.oecd.org/dataoecd/16/18/34012151.pdf, fecha de consulta, julio, 2010.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO, Pagina Web, http://www.parlatino.org/es/temas-especiales/proyectos-de-leyes-marco-

promovidos-por-el-parlamento-latinoamericano/proyectos/333.html, publicado 04-05-2006, fecha de consulta, julio, 2010.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, Pagina Web, http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D539.htm, fecha de publicación 11-03-2003, fecha de consulta, agosto 2010.

SENTENCIAS en materia de Consumo, pagina web, http://registrodesentencias.blogspot.com/, julio, 2010.

DICCIONARIO INFORMATICO TECNOLOGICO, www.alegsa.com.ar, Alegsa, Santa Fe, Argentina, 1998, fecha consultada, septiembre, 2010.

ANEXO I. CUADRO COMPARATIVO SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN LAS CONSTITUCIONES DE 1979, 1997 (reformas), 1998 Y 2008	
ASPECTO ECONÓMICO	
Constitución 1979	Establece un sistema de economía de mercado que garantiza el desarrollo de la producción y el acceso de todo individuo a un consumo libre y directo de los bienes y servicios que se encuentran en el mercado. El Estado interviene en la economía para garantizar el acceso a ciertos bienes, además tiene por objeto alcanzar los fines sociales, a través de logros eficientes y dignos para el ser humano. La política económica de la época se encuentra encaminada a un acceso equitativo de todos los habitantes a los medios de producción y consumo, constituyendo un sistema libre de mercado para el país, donde se asegura la libertad de empresa, y la producción se encuentra en manos públicas y privadas. La igualdad de derechos y oportunidades sobre los medios de producción y de consumo no supone una distribución en partes iguales sobre los productos de la riqueza del Estado, sino más bien la posibilidad abierta a todos a trabajar y producir.
III Bloque de reformas Constitución 1997	Respecto de la organización en la economía, las reformas del año 2006 mantienen una idéntica línea de pensamiento a la Constitución anterior, asegurando una economía libre de mercado para el país, donde gobiernan las leyes de la libre oferta y demanda, y además que la economía del estado brinde una existencia digna a la persona humana dejando a los medios de producción en manos, tanto del sector público como del privado.
Constitución 1998	Ya con la constitución de 1998, el sistema económico del Estado se articula en base a diferentes principios en favor de los habitantes, tales como: solidaridad, sustentabilidad y calidad, dando así forma a un concepto de economía social de mercado, que garantiza a todos los individuos un mínimo de bienestar con una política económica de protección social sin discriminación de ninguna naturaleza. El derecho al consumo se vuelve más real y se categoriza al establecer igualdad de derechos y oportunidades para el acceso de bienes y servicios, así como a la propiedad de los medios de

	producción.
Constitución 2008	Nuestra Constitución actual identifica al Ecuador como un sistema económico social y solidario, reconociendo al ser humano como sujeto y fin. Se establecen tres nuevos tipos de economías para el sistema económico ecuatoriano: la economía privada, la economía del estado, y la economía popular, situando como único beneficiario central al ser humano, en armonía con la naturaleza. De tal forma que, en base a estos tres tipos de economías se establece la producción del país, dando como resultado un libre mercado que se encuentra bajo un nivel de dinamismo con la sociedad y el estado.
	BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS
Constitución 1979	Respecto de los bienes y servicios públicos, la Constitución del año 1979 trae varias normas dispersas en todo su texto, así pues se puede encontrar disposiciones relativas a este tópico en los artículos 20, 39, 46.1 literal c), 125 literal c). Sin embargo, ninguna de estas disposiciones establece una relación directa con los consumidores y la obligación que tiene el estado de prestarlos en forma oportuna y de óptima calidad. Se establece responsabilidades en la prestación del servicio público de forma muy general, sin diferenciar responsabilidades administrativas, civiles o penales. No existen un concepto claro de calidad o deficiencia en la prestación de servicios públicos.
	Las reformas constitucionales introducidas al texto del año 1997, son más organizadas y se determinan por secciones, de tal forma que las disposiciones relativas a los bienes y servicios públicos se encuentran menos diseminadas en este texto constitucional, agrupándose principalmente y de forma

III Bloque de reformas Constitución 1997	prioritaria en la Sección I, correspondiente a los derechos de las personas. Es así que se consagra ya como un derecho fundamental de las personas el disponer de bienes y servicios de óptima calidad, introduciendo un concepto claro sobre tal prestación hacia los consumidores y bajo parámetros establecidos en la calidad, la excelencia y la información del bien o servicio puesto en el mercado.
Constitución 1998	Con la Constitución del año 1998, se mantiene como un derecho fundamental de toda persona, el de disponer de bienes y servicios de optima calidad, pero adicionalmente, se establece una especificación fundamental en este sentido, pues se habla de bienes y servicios *públicos y privados*, dejando así muy claro que el sector privado deberá también responder por la prestación deficiente frente a los consumidores. Adicionalmente, dentro de este aspecto se incorporan derechos para las personas con discapacidad, estableciendo medidas que garanticen la utilización de bienes y servicios. El sistema de educación superior también es parte integrante y dinámica en este aspecto, ya que se articula con el estado y la sociedad para mejorar la producción de bienes y servicios en armonía con la planificación del estado. Finalmente ya se establece claramente la responsabilidad civil y penal por la interrupción, deficiencia, daño o mala calidad de los bienes o servicios prestados, ya sean públicos o privados.
	Con la Constitución actual, lo referente a bienes y servicios se aplica de forma transversal en los derechos del individuo para asegurar el derecho al buen vivir, que implica agua y alimentación, ambiente sano, comunicación, cultura y ciencia, educación, salud, trabajo vivienda y seguridad social. De igual forma sucede con los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, en especial con usuarios y consumidores, adultos mayores, mujeres embarazadas y personas con discapacidad. En los derechos de libertad, la herencia de las constituciones anteriores se encuentra presente dando un valor agregado a este derecho en el sentido de reclamar inclusive por el buen trato en la prestación del bien o servicio. Nuestra Constitución actual, como pionera en el

Constitución 2008	reconocimiento y defensa de los derechos de la naturaleza, acoge también el aspecto relacionado a bienes y servicios, pues garantiza el consumo de estos pero con respeto y en armonía al medio ambiente. Sobre la prestación de bienes y servicios de carácter público el estado garantiza una política de participación del individuo bajo principios de solidaridad, distribución equitativa y la prevalencia del interés general sobre el particular, innovación constitucional que se muestra en nuestro actual texto como una garantía constitucional, articulando tales disposiciones en un solo capitulo. Finalmente la política económica del estado no se encuentra desligada de este aspecto, sino todo lo contrario, ya que los principios económicos de esta nueva carta constitucional giran alrededor de un solo centro que es el ser humano como sujeto y fin con el objeto que garantice el derecho del buen vivir, en el que está inmerso el intercambio justo y complementario de los bienes y servicios dentro de un mercado transparente.
	USUARIOS Y CONSUMIDORES
Constitución 1979	Para el año 1979, el texto constitucional vigente no contemplaba en ninguna parte una definición clara de consumidor ni las garantías que les asisten a este colectivo. Únicamente se establece de forma general la libertad que todo individuo tiene con respecto a la libertad contractual y lo relativo a la revisión de la legalidad de los contratos para evitar un enriquecimiento injusto. Los derechos relativos a los consumidores no se encontraban plasmados en la constitución, sin embargo se reconoce el derecho de todas las personas de asociarse, por lo que en forma indirecta se incorpora el derecho de asociaciones de consumidores las mismas que comienzan a unirse y reclamar por sus derechos. Contiene si, un amplio reconocimiento de la responsabilidad del Estado y de los funcionarios frente a los ciudadanos.

III Bloque de reformas Constitución 1997	Con las reformas constitucionales del año 1997 al texto constitucional del año 1979, se establecen claramente prerrogativas a favor de los consumidores de forma innovadora y reconociendo las conquistas de este colectivo. Se establecen como derechos fundamentales de todo ser humano el de disponer de bienes y servicios de optima calidad, dejando a la ley para que establezca los procedimientos de defensa a los consumidores y las correspondientes sanciones. Con esto se da un gran paso en materia de consumo, estableciendo derechos de rango constitucional para este grupo humano. Sin embargo no existe aún un concepto de usuarios relacionado con el consumo. Los derechos que el legislador constitucional introduce a los derechos civiles son aquellos relacionados con la calidad, información adecuada del producto, la oportunidad en la prestación de los servicios, entre otros.
Constitución 1998	Se establece una sección especializada destinada a los consumidores dentro de los derechos colectivos, donde también se incorporan disposiciones protectoras relativas al medio ambiente, a los pueblos indígenas y afroecuatorianos, etc., como derechos difusos por la indeterminación de sus titulares, donde el Estado es el sujeto pasivo y objeto de responsabilidad. Con esta Constitución ya existe un claro desarrollo respecto al derecho del consumo, ya que expresamente se establece la responsabilidad del estado para adoptar medida que lleven a cabo el cumplimiento de los objetivos de protección de los consumidores como la dotación bienes y servicios públicos y privados, la publicidad engañosa y la constitución de asociaciones de consumidores. Ya se establece un vínculo del usuario respecto del consumo. Uno de los fines de la política económica adoptada por esta Constitución está identificada con la protección de los derechos de los consumidores, en lo que respecta a la información fraudulenta, la adulteración y alteración de productos, medidas y pesos así como el incumplimiento de las normas de calidad.

Constitución 2008	La visión del consumo y del consumidor es distinta con la Constitución actual, puesto que se encuentra directamente vinculado en tres ejes importantes como son la naturaleza, grupos de vulnerabilidad y la consecución del derecho al buen vivir. Los derechos de los consumidores y usuarios están claramente establecidos como prioritarios dentro de un grupo de vulnerabilidad como lo son también las personas con discapacidad o mujeres embarazadas niñas, niños y adolecentes. Se establece un consumo respetuoso con la naturaleza, no solo de los bienes y servicios, sino también de la explotación de los recursos no renovables que están en abierta relación con el mercado y el consumo. Se instituye un concepto más riguroso en el aspecto de calidad y condiciones de un producto ofertado, con sistemas de medición de satisfacciones de usuarios y consumidores, sistemas de atención y reparación, mecanismos de control de calidad y que la misma este adecuada con la publicidad, oferta o descripción que se incorpore o se realice del bien o servicio ofertado. Se incorpora de forma definitiva el concepto de usuarios al consumo y a los consumidores. Finalmente, el texto constitucional vigente, dentro de este aspecto, integra como un deber del estado el desarrollar programas de información, prevención, control y rehabilitación del consumo de tabaco y alcohol, asegurando que este consumo no afecte de forma grave en el entorno social y familiar.
	ESTATUS JURÍDICO / NORMATIVA APLICABLE
Constitución	Normas legales que amparaban a los consumidores, vigentes a la fecha de la Constitución de año 1979: Código Civil Libro IV (1970), Código de la Salud (1971), Ley de Defensa del Consumidor (1990), Reglamento a la Ley de Defensa al

1979	Consumidor (1991), Ley de Fomento de la Pequeña Industria (1973), Ley de Zonas Francas (1991), Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (1990).
III Bloque de reformas Constitución 1997	Normas legales que amparaban a los consumidores, vigentes a la fecha de las reformas constitucionales del año 1997: Código Civil Libro IV, Código de la Salud (1971), Código Penal, Ley de Defensa del Consumidor (1990), Reglamento a la Ley de Defensa al Consumidor (1991), Ley Zonas Francas, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (1997), Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (1990), Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (1994).
Constitución 1998	A la fecha de vigencia de la Constitución del año 1998, las principales normas legales que protegían al consumidor eran: Código Civil Libro IV (2005), Ley Orgánica de Salud (2006), Código Penal, Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (2000), Reglamento a la Ley de Defensa al Consumidor (1991), Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (1997), Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (1990), Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (1994), Ley de Pesas y Medidas (2005).
Constitución 2008	Con la nueva Constitución promulgada en el año 2008, entre las normas legales que amparan a los consumidores están: Código Civil Libro IV (2005), Ley Orgánica de Salud (2006), Código Penal, Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (2000), Reglamento a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (2001), Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y su Reglamento, Reglamento de Tramite de Quejas del Consumidor (1999), Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (2004), Ley de Medicamentos Genéricos de Uso Humano (2000), Ley de Sistema Ecuatoriano de Calidad (2007), Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (2010), Ley Orgánica de Empresas Públicas (2009), Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial (2008),Reglamento de Transporte de Pasajeros en taxi convencional y ejecutivo.