

UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS.

POSTGRADO ESPECIALIDAD EN DERECHO EMPRESARIAL

**LA COMPETENCIA Y EL PROCEDIMIENTO EN LA LEY ORGÁNICA DE
DEFENSA DEL CONSUMIDOR.**

AUTOR.

JOSÉ MARCELO SERPA ORDOÑEZ

DIRECTORA.

Dra. HAYDEE ALVARADO AILLON

LOJA, DICIEMBRE DEL 2008

DECLARATORIA DE AUTORIA

“Las ideas emitidas en el contenido del informe final de la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

José Marcelo Serpa Ordóñez _____

CESIÓN DE DERECHOS DE TESIS.

Yo JOSE MARCELO SERPA ORDOÑEZ, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja, la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

José Marcelo Serpa Ordóñez _____

Dra. HAYEE ALVARADO AILLON.

DOCENTE- DIRECTOR DE LA TESINA.

CERTIFICA:

Que el presente trabajo de investigación, realizado por el estudiante, señor: **José Marcelo Serpa Ordóñez**, ha sido cuidadosamente revisado por la suscrita, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y de forma establecidos por la Universidad Técnica Particular de Loja por su que autorizo su presentación.

Loja, 10 de diciembre de 2008.

Dra. Haydee Alvarado Aillón

DIRECTORA.

DEDICATORIA.

**El presente trabajo de investigación
con mucho cariño lo dedico a mi
adorada esposa ROSITA MONTALVO
a mis hijas: Cristina y Johanna, quienes
han exteriorizado su apoyo moral y
material, para que yo pueda fortalecerme y cumplir
mi proyecto de mejoramiento profesional.**

José Marcelo.

RESUMEN DE CONTENIDOS.

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 116 de 10 de Julio de 2000 y su Reglamento General publicado en el Registro Oficial 287 el 19 de marzo de 2001, aún dejan varios vacíos, que les impide cumplir la finalidad por la cual fueron expedidos.

3. ESTRUCTURA DE LOS CONTENIDOS.

Introducción.

- 1.** Conceptos generales.
 - 1.1. Derecho.
 - 1.2. Ley.
 - 1.3. Queja.
 - 1.4. Reclamo
 - 1.5. Denuncia.
- 2.** Usuarios.
 - 2.1. Clases de usuarios.
- 3.** Análisis jurídico de la Ley de Defensa del Consumidor.
- 4.** Fundamento Jurídico para la reforma a la Ley.
- 5.** Conclusiones.
- 6.** Recomendaciones.
- 7.** Propuesta de reforma

1. TEMA.

LA COMPETENCIA Y EL PROCEDIMIENTO EN LA LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

PROBLEMA

“El consumidor y usuario, es un ciudadano que en muchos de los casos no está informado sobre sus derechos”¹

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 116 de 10 de Julio de 2000 y su Reglamento General publicado en el Registro Oficial 287 el 19 de marzo de 2001, no se adecuan totalmente a la realidad y práctica judicial, ni guarda perfecta correspondencia con lo determinado en la Constitución Política de la República del Ecuador, artículos 3, 13, 15., en la Sección novena, **Personas usuarias y consumidoras**, artículos del 52 al 55 y en los numerales 7 y 13 del artículo 281², que determinan los principales principios y objetivos de protección al consumidor, por lo que es necesario la reforma en cuanto a la competencia y al procedimiento.

¹. ICAZA, GUSTINES, Johnny., **Vacíos legales en la Ley de Defensa del Consumidor.**, Universidad de Guayaquil. Guayaquil., 2004.

². CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

PREGUNTA CENTRAL.

¿Existen vacíos legales en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor en cuanto a la competencia y el procedimiento?

El primer considerando para la expedición de la Ley, manifiesta que los ciudadanos son **víctimas**³ de todo tipo de abusos como usuarios o consumidores, pese a que la Constitución de la República, invocada por el Congreso Nacional, para expedir la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, había establecido como deber primordial del Estado, garantizar el derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad, mediante mecanismos adecuados, en defensa del consumidor, quien tiene derecho a la reparación y al pago de daños y perjuicios, sea por la interrupción de los servicios públicos, sea por la violación de sus derechos al entregar productos no aptos para el consumo.

Uno de los derechos fundamentales que incluye la protección del consumidor, se refiere a la seguridad alimentaria. De ahí nace la pregunta **¿Qué comemos?**, ya que el hambre y la malnutrición ensombrecen el mapa alimentario del Ecuador, por la mala calidad de alimentos que se entregan al público.

En una reciente reunión en Quito, asociaciones de consumidores y gobierno debatieron sobre la seguridad alimentaria. Los consumidores reclamaron su participación en la toma de decisiones, demandaron la reforma a la Ley de Defensa del Consumidor, para que sea más eficaz en su control, en los procedimientos para juzgar a los infractores y la competencia de los jueces para juzgar estas infracciones. Consideran que se debe obligar a los proveedores a dar

³. Lo remarcada es del autor.

información clara y completa en las etiquetas, de los productos para que el consumidor no sea engañado. Algunos productos no tienen fecha de elaboración ni de caducidad.

Hubo polémica acerca del uso de nuevas tecnologías, como la radiación de alimentos o la ingeniería genética, y se clamó por el respeto de principios éticos en publicidad.

Estas reflexiones demuestran que la Ley de Defensa del Consumidor, en el Ecuador, debe ser especial y establecer los principales principios, mecanismos de defensa, el procedimiento para los reclamos judiciales y la competencia del juez determinado para el cumplimiento de los objetivos en defensa del consumidor.

INTRODUCCIÓN

La situación de los consumidores/as en el Ecuador ha experimentado un cambio en las últimas décadas, especialmente a partir de los años 70, cuando se pasó de una sociedad fundamentalmente agraria a una urbana. Debido a los grandes desplazamientos del campo a la ciudad, se generaron cambios substanciales en los hábitos de consumo de amplios sectores de la población, los que abandonaron las tradicionales estrategias de autoabastecimiento, estableciéndose muy claramente la diferencia entre productores y consumidores.

La nueva realidad no tuvo como contraparte una masa de consumidores consciente de sus derechos, un sector productivo y comercial preparado para ofrecer bienes y servicios de calidad y un Estado provisto de mecanismos e instrumentos que regularan y controlaran los desequilibrios entre los sectores involucrados.

Todo esto, sumado a la falta de educación de los consumidores, ha impedido la existencia de una actitud ciudadana de reclamo frente a los desequilibrios del mercado, los abusos de los proveedores y la ausencia de control de calidad de bienes y servicios.

Esta situación se expresa en algunas cifras que revelan que sólo el 39% de la población rural cuenta con servicios de agua potable y el 31% con alcantarillado y eliminación de excretas, mientras que a nivel urbano, los porcentajes son del 79% y 70%⁴ respectivamente.

Respecto a la calidad e inocuidad de los alimentos, existen estudios focalizados de diferentes ciudades que muestran la situación de incumplimiento de los estándares mínimos que garantizan la salud. Por ejemplo, análisis de alimentos realizados en Guayaquil evidencian

⁴ . Cifras tomadas del Informe Anual del INEN., 2006.

que el 23% de los productos que se expenden contiene una carga bacteriana mayor que la máxima permitida. De igual forma, en 2006, en la misma ciudad, un análisis de mariscos concluyó que el 93%⁵ de las muestras analizadas, no eran aptas para el consumo humano.

En el país se han dado varias iniciativas en pro de la defensa del consumidor, una de ellas constituye la promulgación en 1990 de la Ley de Defensa del Consumidor. En esta Ley, se recogieron diversas iniciativas y disposiciones de varios cuerpos legales, como el Código de Salud; sin embargo, prácticamente no fue aplicada, debido a que cuenta con profundos vacíos legales, además de no ser muy conocida por la ciudadanía en general.

Todo esto ratifica la situación de grave riesgo en la que vivimos los consumidores/as ecuatorianos/as, a pesar de la existencia de entidades encargadas de normatizar y controlar los productos (Instituto Ecuatoriano de Normalización, INEN, Ministerio de Salud Pública, etcétera) y de sancionar las infracciones a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, La participación de estas instancias reguladoras, debido a los procesos de modernización va perdiendo fuerza frente a la autorregulación que supone el funcionamiento del libre mercado y los procesos de globalización de la economía.

En materia de Derechos del Consumidor, los acuerdos que se dan a nivel internacional son muy importantes en vista del tráfico de bienes y servicios que existe en la actualidad, y de la protección que se requiere con respecto de las importaciones. Ecuador al igual que todos los países es receptor de un sinnúmero de productos provenientes del extranjero, respecto de los cuales requiere un mínimo de seguridad, y esto solo se lo logra mediante la suscripción de convenios que instauren controles a nivel internacional.

⁵. Ibidem

Ninguna ley podrá restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; la **Constitución es la norma máxima del Estado.**⁶

La Legislación que protege al consumidor y usuario, debe establecer los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencia, daño y la calidad de bienes y por la interrupción de los servicios públicos no ocasionados por catástrofes,, caso fortuito o fuerza mayor y las sanciones por violación de estos derechos.

Las personas que presten servicios públicos o comercialicen bienes de consumo general, serán responsables por la prestación de esos servicios, así como por las condiciones del producto que ofrecen de acuerdo a la publicidad efectuada y la descripción de su etiqueta. El Estado auspiciará la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios y adoptará medidas para el cumplimiento de sus objetivos.

El Estado y las entidades seccionales autónomas responderán civilmente por los daños y perjuicios causados a los habitantes por su 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.

Desarrollo del Tema

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación me planteé la pregunta central siguiente: **¿Existen vacíos legales en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor en cuanto a la competencia y el procedimiento?**

⁶ . Lo remarcado es del autor

Para el presente trabajo los objetivos son:

- **Contribuir a generar una legislación moderna, adecuada a la realidad del país, que proteja los derechos del consumidor y usuario, que regule las relaciones entre proveedores y consumidores, fomente las relaciones internacionales y el compromiso estatal.**
- **Generar mecanismos institucionales para brindar un adecuado bienestar social para las y los consumidores, a través de la construcción, fortalecimiento y desarrollo de una cultura respetuosa de la diversidad en los derechos humanos**
- **Promover la participación individual y colectiva de la ciudadanía en torno a su comportamiento como consumidores responsables.**

Estos objetivos se van a viabilizar con las acciones siguientes que me permito plantear:

- a. Elaborar una propuesta de Ley de Competencia.
 - b. Elaborar propuestas para insertar la perspectiva del consumidor en el régimen jurídico de modernización.
 - c. Cumplir y fortalecer los derechos del Consumidor y adoptar políticas de Estado para su protección; y, crear una instancia de coordinación entre el sector gubernamental y la sociedad civil.
1. Debe contemplarse, la elaboración de normas legales y reglamentarias que indispensablemente sean consideradas en el nuevo esquema de modernización y, en particular, en la concesión de servicios para evitar que las reglas de la privatización perjudiquen a las y los consumidores.
 2. Se propenderá a que se apliquen efectivamente los derechos del Consumidor mediante las siguientes acciones:

- a. Mediante la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas estatales de protección al consumidor.
 - b. Incorporar los intereses de las y los consumidores dentro del ámbito de acción de los gobiernos locales.
 - c. Fortalecer las atribuciones de la Subcomisión Sectorial de Trabajo de los Derechos del Consumidor, que debe crearse en la reforma a la ley
3. Se generan mecanismos institucionales para brindar un adecuado bienestar social para las y los consumidores, a través de la construcción, fortalecimiento y desarrollo de una cultura respetuosa de la diversidad en los derechos humanos.
4. Se crea una conciencia y respeto de los derechos del Consumidor en la sociedad, mediante:
 - a. La Incorporación en los programas de estudios de la perspectiva, los derechos y la problemática de las y los consumidores, y de mecanismos de coordinación, vigilancia y exigibilidad con las instancias correspondientes.
 - b. Creación de un sistema nacional de capacitación para la defensa de los derechos del Consumidor.
 - c. Realización de campañas de difusión y promoción de los derechos y deberes de las y los consumidores, considerando la diversidad social.
 - d. Participación individual y colectiva de la ciudadanía para crear, mediante programas educativos comportamientos responsables en materia de consumo. Es preciso que exista una población consciente, movilizadora y activa en torno a su rol como consumidora.
 - e. Creación y fortalecimiento las asociaciones y comités de consumidores, con el propósito de conformar redes de organizaciones de consumidores.
5. Tomar medidas alternativas que superen de inmediato las deficiencias y los peligros existentes, e instar a las autoridades de salud a que brinden asesoramiento y

motivaciones especiales a fin de que se produzca el consumo consciente de productos naturales y no contaminados.

6. Promover que las y los consumidores accedan a productos, bienes y servicios de calidad.
7. Propender a que los productores adopten buenas prácticas de manufactura y cumplan con las normas técnicas de calidad, especialmente en materia de alimentos.

Finalmente hay que recalcar la naciente y aún incipiente organización ciudadana alrededor del tema, lo que provoca que no exista todavía una presión de la sociedad a fin de lograr un cambio del sistema.

MARCO TEORICO.

El **Consumidor y Usuario**, es un ciudadano que en muchos de los casos no está informado sobre sus derechos y a duras penas conoce los derechos elementales para su existencia, como el derecho a la vida, derecho a la salud, derecho a la alimentación, derecho a inscribir sus nombres y apellidos, derecho a estudiar y al derecho al trabajo remunerado.

Surge entonces la necesidad de despertar la conciencia del consumidor y el usuario y sumarse a la gran lucha por defender sus derechos garantizados constitucionalmente, y por esto se han adherido instituciones públicas y privadas para proteger al consumidor y usuario, así como también exigir mecanismos eficientes y eficaces para que las autoridades apliquen correctamente la Ley Orgánica de Defensa Consumidor y no queden en letra muerta mientras los proveedores de bienes o servicios sigan haciendo de las suyas, al no someterse al respeto de la Constitución y la ley.

En países como México, Brasil, Chile y Argentina se refleja la lucha para que se respete la dignidad del Consumidor y Usuario, esta lucha ha sido permanente en todas las esferas, como el desterrar definitivamente que el empresario y el consumidor o usuario no son "enemigos"; y aquel criterio que uno es el poderoso y el otro el débil se han buscado mecanismos para establecer una mejor relación entre ambos ya que tanto el uno como el otro tienen derechos y obligaciones que cumplir.

El objeto principal de estas líneas es la de informar al consumidor y usuario y al lector en general, los elementos básicos para una mejor visión de esta materia, analizando jurídica y prácticamente los derechos, garantías y obligaciones y demás normas contenidas en la Ley

Orgánica de Defensa del Consumidor, su Reglamento y demás disposiciones en la que el consumidor o usuario y el empresario de bienes y servicios, en el que son sujetos principales de esta investigación.

1. Conceptos

Es necesario recordar conceptos, instituciones y analizar todo lo relacionado con el procedimiento y demás actos o circunstancias en que esté envuelto el consumidor y usuario; como profesional del derecho, me he permitido conceptualizar del concepto tradicional por otro desde mi punto de vista para una fácil comprensión del consumidor y usuario.

¿**Qué es Derecho?**, Derecho sobre un algo o alguien. Lo conceptualizamos como el principio fundamental que rige y establece las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y de los ciudadanos entre si.

Ley, es una norma de conducta en una sociedad, que regula el interés individual o colectivo de las personas. La ley manda prohíbe o permite.

Reglamento, norma que facilita la aplicación y el procedimiento correcto de una ley especial,

Queja, es el acto de protestar, el ánimo de exigir a alguien por algo.

Reclamo, pedido, queja, para recuperar algo a lo que tenemos derecho.

Denunciar, hacer cargos ante una autoridad (judicial o administrativa) para que se investigue sobre la violación de un acto o norma que debe ser sancionado (a) o corregido (a),

Consumidor.- el que consume o gasta lo que el medio o el mercado le presenta, como destinatario final, con la finalidad de satisfacer sus necesidades.

Usuario.- Usuario es el titular del derecho que nace de un contrato para usar un servicio.

Ley Orgánica de Defensa del Consumido Cuerpo normativo, de orden público e interés social, creado para proteger a los consumidores.

Aspectos Políticos: El bloque de la Izquierda Democrática defendió su proyecto presentado en 1990. Con la finalidad de orientar a la opinión pública el Dr. Rodrigo Borja Cevallos, anunció por primera vez en este país un esquema jurídico de auténtica defensa del consumidor ecuatoriano. Sin embargo la Ley que se generó a partir de esta iniciativa prácticamente no fue aplicada.

La ley vigente tampoco es completa, por lo que es preciso realizar nuevas reformas que estén acordes a la realidad social y económica, previa consulta con diferentes instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales y organismos relacionados con la problemática del consumidor y usuario, siendo las principales la Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios (Miembro principal de Consumer International), Defensoría del Pueblo, Ministerio de Comercio Exterior, de Gobierno, y otros que aporten para la vigencia de una nueva reforma a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, acorde al formato constitucional vigente en nuestro país.

En la Legislación Comparada se establecen normas que ratifican que todos los organismos, constituciones y leyes de los diferentes países han recogido como propias las directrices de las Naciones Unidas y las Directivas de la Unión Europea, recomendaciones, no sólo para los países europeos, anglosajones, sino también para los latinoamericanos y se han

puesto como meta hacer respetar los derechos del consumidor y usuario, tanto que en nuestra Constitución del Ecuador (1998), se demanda la expedición de una Ley que establezca los mecanismos del Control de Calidad y los Procedimientos de Defensa del Consumidor, pero de manera directa en su artículo 92, Título III de los Derechos Garantías y Deberes, en su Capítulo V de los Derechos Colectivos, Sección Tercera de los Consumidores.

En nuestro país no encontramos Acuerdos, Convenios o Tratados Internacionales que de manera directa haya suscrito el Estado ecuatoriano, las instituciones o asociaciones locales con otros Estados u Organizaciones Internacionales en defensa y protección del Consumidor y Usuario. Antes de la creación de La Defensoría Del Pueblo en el año 1997, se formaron diferentes organizaciones que estaban siendo manejadas por oficinas adscritas a la OEA, Naciones Unidas y Consumer International, entre otros; el Estado decidió constituir la Defensoría del Pueblo, desde Octubre de 1998 y dentro de ésta se creó la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Usuario.

Después de la década del 70 aparecieron instituciones privadas como la Fundación Ecuatoriana de Defensa del Consumidor (FEDECON), Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios sin fines de lucro, que se han sumado sin ser autoridades previstas en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, a la atención de quejas en gran número para la solución de los problemas del consumidor o usuario con el proveedor de bienes o servicios.

Como Organismos de Control encontramos al Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN); Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo (INEC); Ministerios de Gobierno, de Salud, Comercio Exterior, de Educación, de Medio Ambiente y de Relaciones Exteriores; Intendencias de Policía, Subintendencias de Policía, Comisarías Nacionales; Juzgados

Penales;, las demás autoridades competentes establecidas en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Se debe tener presente el trabajo de la Comisión Especializada Permanente de Defensa del Consumidor, del Usuario, del Productor y el Contribuyente del Honorable Congreso Nacional del Ecuador. Ahora le corresponde a la Asamblea Nacional iniciar los estudios de uno o mas proyectos reformatorios a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, que vayan acorde a la época y a las nuevas actividades comerciales, entre el proveedor de bienes y servicios y el consumidor y usuario.

Considero de vital importancia distinguir a los consumidores, de los usuarios, las clases de consumidores y de usuarios, así como también a los diferentes proveedores de bienes, obras o servicios, sean estos personas naturales o jurídicas, en fin cualquiera de estos proveedores nos darán la pauta para establecer lo que se consume, lo que se adquiere, y lo que se utiliza o se gasta.

- Consumidores de alimentos del más variado tipo en provisiones
- Consumidores de Bienes Muebles
- Consumidores de Medicinas

CLASES DE USUARIOS

- Usuario de Servicios Profesionales
- Usuario de servicios domiciliarios esenciales o básicos:
- Usuario de servicios electrónicos, satelital y cable Usuario de Créditos, sean estos de empresas financieras o no Servicios generales o adicionales

Otros puntos que no son del todo conocidos por los consumidores y no están previstos en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, son los requisitos, documentos y anexos que en toda queja, reclamo o denuncia del consumidor y usuario, debe cumplir previo a la presentación de las mismas.

En relación a los trámites de las quejas del consumidor y usuario que se presenta en la Defensoría del Pueblo, se rigen a lo estipulado en el Reglamento expedido en la Resolución No. 004 por el Defensor del Pueblo el 8 de Enero de 1999 y publicada en registro oficial No. 113 del 21 de Enero de 1999. Y en cuanto a los trámites de las denuncias presentadas por el consumidor y usuario ante el Intendente, Subintendente de Policía o en las Comisarías Nacionales, se regirán a lo dispuesto en los artículos 84-85 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Por su parte, La Tribuna del Consumidor y Usuario, atendió la siguientes quejas en los tres últimos semestres y realizó buenos oficios para resolverlos:

CASOS EN EL PERÍODO 2.007 - 2.008

Quejas	Ene- Jun/2007	Jul- Dic/2007	Ene- Jun/2008
Consultas	451	409	449
Casos	133	174	289
Resueltos	50%	80%	56.4%
Canalizados a Organismos de Control	22%	4.6%	27%
Consultorios Jurídicos	3%	5.2%	6.6%
En trámite	25%	9.7%	10%

La Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Usuario, facilitó la siguiente estadística de Enero a Septiembre del 2008

**NÚMERO DE QUEJAS RECEPTADAS CONTRA INSTITUCIONES PERÍODO ENERO-
SEPTIEMBRE 2008**

INSTITUCIONES O EMPRESAS	NUMERO DE QUEJAS	PORCENTA JE
EMPRESA DE AGUA POTABLE (EMAAP.Q.)	163	16%
EMPRESA ELÉCTRICA QUITO	78	8%
ANDINATEL	134	13%
BANCA Y SECTOR FINANCIERO	118	12%
CONCESIONARIO AUTOMOTRICES Y ANEXOS	39	4%
LOCALES COMERCIALES	151	15%
CORREO NACIONAL Y PARALELOS	91	9%
AGENCIAS DE VIAJES	43	4%
SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (SRI)	34	3%
INSTITUCIONES EDUCATIVAS	40	4%
OTRAS (personas naturales y no clasificadas)	117	12%
TOTAL	1008	100%

ESTADO DE TRAMITE DE LAS QUEJAS PERÍODO ENERO-SEPTIEMBRE 2008

ESTADO	NUMERO DE QUEJAS	PORCENTAJE
EN TRAMITE	291	29%
CONCLUIDAS FAVORABLEMENTE	554	55%
CONCLUIDAS DESFAVORABLEMENTE	118	12%
ABANDONADAS	39	4%
DESISTIMIENTO	6	1%
TOTAL	1008	100%

Los resultados de este estudio, ratifican o concuerdan ampliamente, con hechos reales en cuanto a la competencia o el procedimiento que han venido aplicando o realizando las instituciones y las autoridades y por lo tanto es necesario plantear reformas a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y cambios en cuanto a la preparación, logística y capacitación jurídica del personal de las instituciones que conozcan y lleven los expedientes o procesos, para una correcta captación de quejas, reclamos o denuncias del consumidor y usuario en cuanto al procedimiento a aplicarse.

1.1. Elaborar una propuesta de Ley de Competencia.

El sistema de economía social de mercado, de acuerdo al Art. 244, numeral 3 de la Constitución Política del Ecuador, establecía que se debe promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos, impulsar la libre competencia y sancionar las prácticas monopólicas y

las que afecten al consumidor. La actual Constitución no ratifica el sistema de economía social de mercado, pero conserva ciertos principios de libre competencia, aunque también impone algunos sobre la intervención del estado en las actividades productivas.

El Ecuador es el único país de la Comunidad Andina que no cuenta con un régimen jurídico de competencia

En el Protocolo de Adhesión del Ecuador a la Organización Mundial del Comercio (OMC), se asumió el compromiso de establecer un sistema de control de las prácticas comerciales desleales.

El objeto de un régimen jurídico en la materia es eliminar las prácticas monopólicas, controladoras y restrictivas de la competencia en la producción y comercialización de bienes y prestación de servicios, permitiendo que la libre iniciativa privada se desenvuelva en beneficio de las y los consumidores.

En el Ecuador, las distorsiones del mercado han provocado perjuicios a las y los consumidores y a los microempresarios, quienes se ven imposibilitados de competir en igualdad de condiciones frente a grupos oligopólicos, que abusan de su posición dominante en el mercado.

En la medida en que las leyes de competencia crean una estructura y condiciones favorables al funcionamiento de un mercado más transparente, se constituyen en el complemento indispensable para una adecuada protección a las y los consumidores.

Los principales problemas relacionados con la vulnerabilidad del consumidor ante el mercado son: el acceso al consumo; la variedad en la elección y la información; la posibilidad de compensación; y, los acuerdos entre proveedores para aumentar precios o disminuir la calidad de los bienes y servicios que ofertan. Para regular estas circunstancias, es necesaria la presencia del Estado como sujeto que fija las políticas, garantiza el cumplimiento de las normas y asegura los derechos.

Frente a la imposibilidad de acudir a entes de control especializados en el tema, ciertos proveedores han optado por recurrir a los organismos de defensa de las y los consumidores, en busca de protección de sus legítimos derechos. No obstante, si bien existen puntos de contacto entre los temas de consumidor y de competencia, hay que recordar que las normas que regulan la defensa de los intereses de las y los consumidores tienen ese objeto exclusivo y no son elaboradas para reglar las relaciones entre proveedores. Por tanto, es indispensable contar con una legislación específica sobre el tema.

Los principales aspectos que deberán tomarse en cuenta en la elaboración de una Ley de Competencia son los siguientes:

Convenios o acuerdos restrictivos

Debería prohibir y sancionar los convenios entre empresas competidoras -o potencialmente competidoras- que fijen precios u otras condiciones de venta, impliquen licitación colusoria y repartición de clientela o de mercados. Estos acuerdos deberían ser sancionados, porque representan actos o conductas constitutivos de abuso, o de adquisición y abuso, de una posición dominante en el mercado.

Por posición dominante en el mercado se entiende el grado de control efectivo o potencial del mercado por parte de una o varias empresas que actúen conjuntamente o constituyan una entidad económica.

Se busca, a través de este tipo de normas, evitar grandes concentraciones u oligopolios, que posibilitan a unas pocas empresas el control de cuotas importantes del mercado, con lo que crean y gozan de condiciones que les permite dominar el mercado o realizar operaciones de una manera semejante a la de un monopolista.

Trámite para las autorizaciones

Existen prácticas que no están expresamente prohibidas y que, por tanto, pueden ser autorizadas por los entes de control. La ley debe prever este caso y establecer cuál sería la autoridad competente para regular el procedimiento.

La competencia, juzgamiento y sanción

Puesto que es un tema nuevo y muy especializado, debería estudiarse la factibilidad de crear una instancia específica que atienda estos casos y permita la aplicación de medidas que corrijan el mercado e impongan sanciones económicas drásticas, como sucede en muchos países.

Este proyecto de ley debe guardar total armonía con la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, ya que finalmente se busca lograr precios competitivos y posibilidades de elección de los productos.

Sobre esta base, se deberá elaborar un proyecto de ley que será presentado a la Comisión de Defensa del Consumidor del H. Congreso Nacional, a fin de lograr su aprobación y promulgación.

1.2. Elaborar propuestas para insertar la perspectiva del consumidor en el régimen jurídico de modernización.

Debe contemplarse la elaboración de normas legales y reglamentarias que indispensablemente sean consideradas en el nuevo esquema de modernización y, en particular, en la concesión de servicios, para evitar que las reglas de la privatización perjudiquen a las y los consumidores.

Los aspectos que deben tenerse en consideración son:

1. Establecer normas claras para la privatización de servicios, que prevean los parámetros que incidirán en la eficiencia y en el procedimiento para establecer los pliegos tarifarios en los casos de servicios públicos.
2. Determinar las obligaciones de los proveedores de los servicios (concesionarios), respecto a las condiciones que se aplicarán luego del período de transición, con énfasis sobre precios y condiciones que deben darse al consumidor cuando los servicios se abran a los mercados
3. Cumplir los principios consagrados en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (eficiencia, calidad, continuidad, permanencia y precio justo), y las normas específicas del capítulo de servicios públicos domiciliarios.
4. Promover la Aprobación por parte de la Asamblea Constituyente de proyectos de ley que regulen la libre competencia en los servicios públicos y prevean la participación efectiva de las

y los consumidores en la elaboración de políticas de servicios públicos, en los órganos de control y en la determinación de tarifas.

En resumen, las reglas que rijan el esquema de modernización de los servicios no alterarán los principios generales consagrados en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor. Por lo señalado, en los procesos de modernización debe tomarse en cuenta la protección de las y los consumidores a través de la ley, mediante la inclusión de los aspectos puntuales que se enuncian en este plan.

2.1. Participar en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas estatales de protección al consumidor.

Las políticas estatales proporcionan un conjunto de objetivos básicos para la estructuración y fortalecimiento de organismos y leyes de protección al consumidor.

Tradicionalmente, las políticas estatales han provenido de iniciativas de funcionarios públicos, sin considerar los puntos de vista de la sociedad civil. Esta práctica, en ocasiones, ha derivado en lineamientos y estrategias inadecuados a la realidad y a las necesidades nacionales.

Se recomienda la creación de instancias de discusión, donde las decisiones sean tomadas en forma conjunta por funcionarios estatales y la Subcomisión.

La estructura estatal ecuatoriana ofrece pocas posibilidades de participación de las y los consumidores en materias que directamente les afectan. Un ejemplo de cómo esta

participación conjunta es viable se refleja en los comités técnicos de normalización que se dan en el seno del INEN.

Sin embargo, esto no es suficiente. Se requiere abrir nuevos espacios, sobre todo en lo relativo a alimentos procesados, comunicación (publicidad), medicamentos y al proceso de privatización de las empresas que prestan servicios básicos. Estos son puntos neurálgicos de especial preocupación de las y los consumidores.

La tarea de delinear políticas estatales de consumo podría basarse no solo en el apoyo de representantes de las y los consumidores, sino también en las directrices que se dan a nivel internacional relacionadas con el tema, en especial las impartidas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1985.

La propia ambigüedad de la política de consumo -que comprende materias tan heterogéneas como el fortalecimiento de la competencia, la política alimentaria, la protección al medio ambiente, entre otras, hace necesario que la voz de las y los consumidores sea canalizada por un ente especializado con incidencia en las esferas estatales y que, por tanto, negocie y ayude a delinear y diseñar políticas de Estado sobre la materia.

2.2. Incorporar los intereses de las y los consumidores dentro del ámbito de acción de los gobiernos locales.

Para generar una cultura de consumo, es importante introducir los cambios que permitan el involucramiento de las autoridades competentes y la población en general, a fin de alcanzar el desarrollo humano y mejorar su calidad de vida.

Ello implica acercarse y acercar al Estado, coordinando acciones con los organismos seccionales autónomos, como consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales, que son los encargados de promover varias actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Además, puesto que las juntas parroquiales son las entidades de mayor sensibilidad ante las carencias de la población, debe existir una coordinación directa con los organismos seccionales autónomos, para difundir los derechos y obligaciones de las y los consumidores, y hacer practicable las garantías constitucionales.

La Comisión Especializada de la Asamblea Constituyente, en el ejercicio de su competencia y en coordinación con los diferentes organismos seccionales autónomos, organizaciones nacionales e internacionales, y la sociedad civil, debe proponer el marco jurídico adecuado para la defensa y ejercicio de las libertades constitucionales, que garantice los derechos del Consumidor.

La Defensoría del Pueblo mantendrá su verdadero rol de defender y excitar de oficio -o a petición de parte cuando fuere procedente- la observancia de los derechos fundamentales individuales o colectivos, que garantizan la Constitución Política de la República, las leyes, los convenios y tratados internacionales ratificados por el Ecuador, en acuerdo con los gobiernos seccionales.

Por consiguiente, los consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales, en coordinación con las organizaciones nacionales e internacionales y autoridades competentes, fomentarán un cambio de conducta para alcanzar una verdadera "cultura de consumo". Para ello, sugerirán los mecanismos de acción, considerando las necesidades prioritarias que se requieran para el efecto.

Para tales fines, la Subcomisión propondrá a los gobiernos seccionales:

1. Coordinar acciones de control con los intendentes de Policía.
2. Establecer programas de difusión y capacitación de los derechos y obligaciones del Consumidor, con los organismos gubernamentales y no gubernamentales.
3. Promover la creación de centros de acopio de productos básicos con los organismos seccionales, para evitar un mercado desabastecido, según establece el Art. 92 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.
4. Crear instancias de mediación que permitan dar solución a problemas que afecten los derechos de las y los consumidores.

2.3. Fortalecer las atribuciones de la Subcomisión Sectorial de Trabajo de los Derechos del Consumidor.

De conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, le compete al Estado ecuatoriano velar por la institucionalización de una verdadera defensa de los derechos de las y los consumidores y usuarios. En tal sentido, el Gobierno Nacional debe proponer un esquema que permita cumplir con este cometido

Una de las vías para lograr ese propósito constituye el Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador, que crea una instancia de coordinación entre el sector gubernamental y la sociedad civil en procura de la promoción y defensa de los derechos ciudadanos

Este plan contempla la estructuración de subcomisiones sectoriales de trabajo, divididas por temática. Una de ellas es la Subcomisión de Derechos del Consumidor, que se ha reunido periódicamente desde mayo de 2000. Esta Subcomisión ha realizado un trabajo continuo, que se refleja en la elaboración de un anteproyecto de Reglamento a la Ley Orgánica

de Defensa del Consumidor y del Plan Operativo de Derechos del Consumidor. Sin embargo, se han detectado algunos problemas que ameritan ser solucionados.

Una de las dificultades tiene relación con la poca claridad de las responsabilidades y actividades que debe desempeñar la Subcomisión antes mencionada. A esto se suma la falta de financiamiento para el desarrollo y ejecución del plan.

Adicionalmente, la estructura orgánica que establece el Reglamento de Creación y Funcionamiento de la Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos del Ecuador, previó una dependencia de las subcomisiones sectoriales de trabajo frente a la Comisión Permanente, lo cual limitó su campo de acción y autonomía. Por tanto, es necesario que la Subcomisión de Derechos del Consumidor obtenga la categoría de Comisión Permanente. De esta manera, adquirirá mayor trascendencia y capacidad de acción, por cuanto sus pronunciamientos y actividades serán considerados por la sociedad civil y los organismos que dictan las políticas públicas.

3.1. Incorporar en los programas de estudios la perspectiva, los derechos y la problemática de las y los consumidores, estableciendo mecanismos de coordinación, vigilancia y exigibilidad del cumplimiento de la ley con las instancias correspondientes.

El Art. 89 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor establece que "el Ministerio de Educación y Cultura incluirá, como eje transversal, dentro del pènsuam de asignaturas ya existentes, un componente relacionado a la educación del consumidor. Con tal finalidad, ejecutará programas de capacitación docente e incluirá mensajes acerca de los derechos del

consumidor en los textos y otros medios pedagógicos".⁷ Corresponde, en consecuencia, establecer diversos mecanismos para poner en vigencia aquél artículo, a través de propuestas que incorporen la educación del consumidor tomando en cuenta la reforma curricular.

La Reforma Curricular consensuada en los diversos niveles: educación básica, bachillerato, posbachillerato, técnico y tecnológico, deberá incorporar, entre los contenidos de las diversas materias, la variable consumo, como uno de los ejes centrales que cruzan el sistema, para generar saberes, valores y prácticas que permitan llegar a una sociedad democrática, competitiva y equitativa, entre oferentes y demandantes de bienes y servicios.⁸

El desarrollo de la inteligencia, el pensamiento crítico, la comprensión de los fenómenos sociales, el desarrollo de valores para la convivencia colectiva y la creatividad son los ejes de la nueva dinámica educativa, lo que permitirá el respeto a la diversidad cultural, a los valores sociales y ambientales.

En el ámbito de la educación superior se tenderá a la investigación científica y el desarrollo tecnológico en las diferentes áreas del consumo, a la profesionalización de expertos en esas mismas áreas y a la difusión del conocimiento, para lograr una conciencia ciudadana satisfecha de vivir en sociedad y en Ecuador.

Con la inclusión de la temática del consumo en los planes microcurriculares se busca una mentalidad reflexiva de la persona respecto a la incidencia del criterio en la libertad de elegir sus consumos y sus consecuencias económicas y sociales, según la materia de estudio.

⁷. LEY DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR-. Art. 89

⁸. MINISTERIO DE EDUCACIÓN., **Reforma Curricular consensuada., 2007**

Con tal propósito, se coordinará de manera especial con las instancias competentes del Ministerio de Educación.

En el ámbito de la educación superior, se procurará insertar una cátedra en las facultades que requieren de conocimientos en la materia, como: Derecho, Biología, Agronomía, Medicina, Pedagogía. Se propiciará la suscripción de convenios con universidades y politécnicas nacionales y extranjeras.

3.2. Crear un sistema nacional de capacitación para la defensa de los derechos del Consumidor.

Este sistema deberá abordar la capacitación del consumidor, como instrumento para promover una cultura de consumo responsable y sustentable, mediante campañas y programas de trabajo. La capacitación deberá desarrollarse en tres niveles: autoridades de control, consumidores y proveedores.

El sistema estará coordinado por la Subcomisión Sectorial de Trabajo de los Derechos del Consumidor, la cual establecerá las pautas y prioridades de los grupos a capacitarse.

Participarán representantes de todos los sectores involucrados, para garantizar la uniformidad de los conceptos y criterios manejados. Estos sectores actuarán como multiplicadores y desarrollarán sus propios programas, conforme a planes de trabajo, estrategias y actividades específicas. Los programas incluirán la producción de materiales de apoyos e instrumentos técnicos, respaldados por un plan de comunicación.

Es indispensable que los sectores involucrados coordinen las actividades que realizan Identifiquen las audiencias, socialicen y sistematicen sus experiencias.

Las estrategias de educación del consumidor estarán dirigidas en primera instancia a las autoridades de control.

3.3. Realizar campañas de difusión y promoción de los derechos y deberes de las y los consumidores, considerando la diversidad social.

Las campañas de sensibilización en materia del consumidor deberán ser parte de un plan y de una estrategia nacional, que respondan a un mismo objetivo y metas. Esto permitirá maximizar los esfuerzos y los recursos que se destinen para el efecto y evitará la duplicidad de acciones que podrían darse por parte de los diferentes organismos que trabajan con consumidores, ya sean del sector gubernamental o de la sociedad civil.

Para trazar las estrategias, se considerarán las diferentes particularidades de los sectores involucrados en el acto de consumo, así como el interés que presentan éstos para tratar la problemática. Esto propiciará su efectiva participación e inserción en el proceso y en la búsqueda de las soluciones. Además, se deberá trazar una estrategia específica para cada uno de los sectores.

Por otra parte, es necesario contar con una propuesta de comunicación que posibilite la inserción de los medios de comunicación de ámbito nacional, en los planes y proyectos en materia del consumidor. Para esta propuesta, se deberán tener en cuenta aspectos como: elaboración de materiales a ser distribuidos, focalización del proyecto, recursos económicos

con los que se contará, mecanismos a ser utilizados, medios por los cuales se difundirá, eslóganes unificados a utilizarse en la campaña, concepciones actuales del manejo de la información en los medios de comunicación social, entre otros.

4.1. Crear y fortalecer las asociaciones y comités de consumidores, con el propósito de conformar redes de organizaciones de consumidores.

La participación ciudadana, en el tema de consumidores, es fundamental. La sociedad civil constituye el actor y beneficiario de una adecuada organización. Para tal efecto, el Estado, a través del Ministerio de Bienestar Social, debe elaborar un catastro de organizaciones de la sociedad civil que trabajen por la protección de las y los consumidores.

Un efectivo instrumento para detectar hechos violatorios a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor son las veedurías ciudadanas, que se pueden ejercer desde muchos ángulos de la comunidad. Las veedurías contribuirán a que las autoridades investiguen y sancionen las infracciones. Las veedurías ciudadanas se ejercen a través de las asociaciones de consumidores, según dispone el Art. 63 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

La participación ciudadana puede hacerse efectiva a través de propuestas ante organismos que establecen políticas y toman decisiones. La Subcomisión canalizará dichas propuestas.

Para operatividad esta acción, se deben tomar en cuenta las siguientes actividades:

- Apoyar las iniciativas comunitarias para conformar asociaciones o comités de consumidores, a nivel parroquial, cantonal, provincial y nacional.
- Capacitar a las asociaciones y apoyar sus iniciativas en defensa de las y los consumidores y usuarios
- Orientar a las asociaciones y comités para el diseño de planes estratégicos y operativos, que garanticen su permanencia y el logro de sus objetivos.
- Crear el comité de coordinación de las redes de defensa del Consumidor.
- Crear y fortalecer las redes solidarias de defensa del Consumidor, como un instrumento operativo de gestión y apoyo a campañas por la calidad y competitividad en los precios de los bienes y servicios.
- Involucrar a los gobiernos seccionales y juntas parroquiales en la defensa de los derechos de las y los consumidores, de acuerdo con la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, con la participación directa de la ciudadanía, a través de las asociaciones y comités de Defensa del Consumidor.

5.1. Propender a que los productores adopten buenas prácticas de manufactura y cumplan con las normas técnicas de calidad, especialmente en materia de alimentos.

La contaminación de los alimentos -como subproducto de la civilización industrial- cualitativa y cuantitativamente, es altamente peligrosa en países que no poseen tecnología suficiente ni procesos adecuados de producción de alimentos, cuyas legislaciones de control son deficientes e incumplen las normas internacionales.

Los productos de ingesta diaria afectan directamente a la salud del consumidor de la cadena alimentaria. Por ello, se requiere conocer los procesos industriales de esos productos, principalmente por parte de las comunidades indo-árabe-afro-americanas, con raíces hispanas,

asentadas desde el estrecho de Bering hasta el canal de Beagle. Tal conocimiento se vuelve imprescindible porque a estas comunidades -calificadas y registradas a priori por la cultura occidental, como sociedades subdesarrolladas y tercermundistas- se les exporta todas las tecnologías proscritas en los mercados occidentales.⁹ Como consecuencia, **“los suelos se transforman en vertederos altamente peligrosos, lo que acentúa claras acciones de extinción y desmantelamiento poblacional de las comunidades amerindias.”**¹⁰

Es extensa la lista de alimentos contaminados -como frutas, verduras, productos lácteos, cárnicos y elaborados- que contienen sustancias tóxicas inadmisibles, generadoras de daños irreversibles para las presentes y futuras generaciones.¹¹

El repetitivo consumo de estos productos tóxicos -comercializados por representantes de empresas transnacionales estadounidenses o europeas, sin objeción de los gobiernos- aún en dosis mínimas, aparentemente inocuas, genera daños irreparables o la muerte.

La gama de productos tóxicos y sus efectos es extensa: aditivos sintéticos cancerígenos y alergénicos, con riesgos tóxicos por efectos acumulativos de los residuos; efectos microbianos por antibioresistencia adquirida; modificación de la flora intestinal; manifestaciones clínicas no determinadas, desconocidas o enmascaradas, provocadas por colorantes, preservantes, edulcorantes, antiparasitarios, insecticidas, fungicidas o antibióticos, enzimas, hormonas, tranquilizantes y todo el espectro químico manipulado e incorporado sin

⁹ . Cita referencial., Informe de la FAO., ONU., 2007

¹⁰ . GOLDENBERG, Isidoro., **Daño Ambiental., Problemática de su determinación causal,** Editorial Abeledo-Perrot., Buenos Aires Argentina., 2005., página 22

¹¹ . Cita Refencial., Informe del 2006 del INEN

control en los alimentos, por las empresas agroindustriales. A esto se suma un número de contaminantes externos microbianos, como bacterias u hongos, entre otros adicionales.¹²

Por esta razón, el conocimiento de los procesos industriales permitirá seleccionar los productos alimenticios que se ingestan y evitar así el consumo de aquellos que incumplen -sea por desconocimiento u omisión de las empresas productoras- con las reglas básicas de salud e higiene de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Mundial de la Salud (FAO/OMS).¹³

Para que la sociedad civil posea conciencia como consumidora y ejerza presión ante los medios de producción, elaboración y transformación de materias primas, tanto de productos obtenidos por actividad natural o cultígena como alimento, se requiere que las y los consumidores analicen los productos ofrecidos para su alimentación y no ingieran productos sin valor nutricional.

Con esta actitud, se podrá crear un cambio en la conducta de las o los consumidores, que permita educar y fortalecer la estructura organizacional de la sociedad civil y, a través de ella, ejercer presión sobre las autoridades y agentes sociales inmorales. De esta manera, se generarán acciones que, al defender los derechos del ciudadano consumidor, garanticen la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones, borrando el falso criterio de que la lucha contra la contaminación alimentaria es una pérdida de tiempo o que son acciones despreciables o anarquistas.

¹² . Ministerio de Salud Ecuador., Informe sobre alimentación 2006.

¹³ . FAO/OMS., **Boletín sobre reglas básicas de salud y alimentación., Quito., 2006.**

Pretender eliminar el peligro en la vida del hombre en nuestro vasto continente es un paradigma a corto plazo, posible de alcanzar si se implementa un consenso social equilibrado o proporcional, que establezca el uso adecuado de los procesos de producción, conservación y distribución de los productos.

Recomendaciones.

Con los antecedentes expuestos, se pone a consideración de las instituciones correspondientes las siguientes recomendaciones, a fin de que tomen medidas que, si bien no superarán de inmediato las deficiencias y los peligros existentes, contribuirán a la disminución de la intoxicación masiva de la población:

1. Garantizar una mejor investigación por parte de las entidades a cargo de la salud comunitaria, eliminando la tradicional vigilancia y ocultamiento de información.
2. Incrementar los presupuestos, principalmente para la realización de estudios epidemiológicos, en las entidades de investigación, seguimiento, control y sanción.
3. Confiar los expedientes a comisiones conformadas por entidades estatales, privadas y de la sociedad civil, emitiendo sus resultados vía red informática a nivel nacional.
4. Eliminar en las instituciones a cargo de la salud comunitaria la práctica de los informes semi-confidenciales, de difusión limitada o restringida, incorporando en dichos organismos la participación de la sociedad civil.
5. Restringir, por parte de los organismos estatales, a las empresas agroindustriales en el uso de antibióticos no utilizados en terapia de medicina humana. El uso indiscriminado de antibióticos en las explotaciones pecuarias pasa por alto las precauciones especializadas que se deben observar y provoca persistencia acentuada en el organismo humano. Por ello, se precisa de los

laboratorios productores y farmacéuticos toda la información experimental y prescripción.

6. Reglamentar a las farmacias agropecuarias para que el expendio sea bajo prescripción, receta y responsabilidad de profesionales de la especialidad, y se suprima la venta libre o ambulante.
7. Controlar la prescripción y uso de hormonas, antibióticos, anabolizantes y tranquilizantes en terapéutica veterinaria y en tecnología alimentaria zootécnica, por su acción tóxica o presencia alta de residuos incompatible con la dosis máxima tolerable por el hombre.
8. Controlar la preparación de alimentos balanceados destinada a la dieta de los animales, evitando su fabricación sin control y la concesión de la venta a cualquier distribuidor, con supresión total o restringida del uso de antibióticos, como el cloranfenicol en la alimentación animal.¹⁴
9. Estricto seguimiento y control de uso de hormonas, estrógenos, tranquilizantes y anabolizantes sintéticos, entre otros, en la explotación pecuaria, por los cambios histológicos y funcionales que preceden al consumidor. Dichos químicos no son metabolizados por el hígado animal y son detectados después de su sacrificio, puesto que mayoritariamente son bociógenos o cancerígenos.¹⁵

5.2. Coordinar con las instituciones estatales que tienen competencia y jurisdicción para realizar las acciones de control.

5.2.2 Ministerio de Salud Pública

El principal deber del Ministerio de Salud Pública es velar por la salud individual y colectiva de la comunidad ecuatoriana. Para hacer efectiva esta finalidad, es necesario que

¹⁴ . Ley Orgánica de Salud.

¹⁵ . Ley de Seguridad alimentaria

esta cartera de Estado, en coordinación con las instituciones facultadas para realizar acciones de control, cumpla con las normas previstas en el la Ley Orgánica de la Salud, que se relacionan con el control del expendio de alimentos, y la elaboración, comercialización y distribución de medicamentos, etc.

Corresponde a las autoridades de salud:

1. Exigir a los particulares el cumplimiento de las disposiciones previstas en Ley Orgánica de la Salud, Ley de Seguridad Alimentaria y reglamentos y leyes conexas.
2. Acatar las normas sobre las radiaciones ionizantes.
3. Ejecutar acciones de control para reducir, por debajo de los límites máximos admisibles, la exposición a la radiación ionizante producida por medios físicos o provenientes de elementos o isótopos radioactivos.
4. Retener para su reparación o comisar para su eliminación, según fuere el caso, las fuentes de radiación que, por su mal estado, presenten riesgos de contaminación masiva del ambiente.
5. Realizar las inspecciones, mediciones, tomas de muestras y otras acciones para determinar las condiciones de seguridad en que se desarrollan las labores con radiaciones de cualquier tipo, y ordenar los cambios, modificaciones o medidas para eliminar los factores que provoquen el riesgo de exposición excesiva, tanto a trabajadores vinculados a estas tareas como para la población en general.
6. Controlar que los propietarios o poseedores de lugares abiertos o cerrados, a los que tengan acceso habitual las personas, mantengan condiciones que eviten la existencia o reproducción de artrópodos, roedores, ofidios y otras especies de animales que actúen como agentes transmisores de enfermedades o sean nocivos para las personas. De lo contrario, proceder al exterminio de estos focos de contaminación, en cuyo caso los propietarios y ocupantes de la vivienda, así como

el público en general, están en la obligación de cooperar para la realización de estas actividades.

7. Dictar las normas, ejecutar las acciones, ordenar las prácticas y el empleo de medios que defiendan la salud de los individuos o de la comunidad de los factores personales y ecológicos y de los efectos de agentes animados que la pongan en peligro.
8. Controlar las enfermedades transmisibles, determinar las enfermedades de notificación o denuncia obligatoria, así como la forma y condiciones en que se efectúen las notificaciones, los medios y procedimientos de control para evitar la propagación epidémica.
9. Destruir las ropas, utensilios y demás objetos que tengan relación con personas o animales infectados.
10. En caso de peligro o existencia de epidemia, tomar a su cargo la protección de cualquier planta de agua potable, el saneamiento de pantanos, la destrucción de animales, de insectos transmisores o de cualquier otro agente de propagación de enfermedades, aún cuando tales actividades estuvieren encomendadas a otras autoridades. Estas acciones quedarán sometidas a su jurisdicción.
11. Controlar y evitar la propagación de epidemias, o erradicar el peligro eventual de un caso de emergencia sanitaria en una o varias zonas del territorio nacional, dictando y adoptando medidas adecuadas para combatir tifus exantemático, rabia, fiebre tifoidea, tuberculosis u otras que afecten el porvenir biológico de los habitantes del país y la economía nacional.
12. Controlar las zoonosis, para evitar su transmisión a las personas. El control de las zoonosis que ejerzan otras instituciones, en cumplimiento de disposiciones legales, será realizado de acuerdo con las normas y supervisión de la autoridad de salud.
13. Controlar que los productores cuenten con el Registro Sanitario, para la producción, almacenamiento, transportación, comercialización y consumo de los alimentos

procesados o aditivos; medicamentos en general; productos naturales procesados; drogas; insumos o dispositivos médicos; productos médicos naturales y homeopáticos unisistas, cosméticos, productos higiénicos y perfumes, y plaguicidas de uso doméstico, industrial o agrícola, fabricados en el Ecuador o en el exterior.

14. Controlar la obtención del permiso previo, verificar que se ajuste a los requisitos establecidos y realizar el seguimiento y control periódico de la construcción, instalación, transformación y funcionamiento de las plantas industriales procesadoras de alimentos, cosméticos y plaguicidas, y laboratorios farmacéuticos y biológicos.

Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN).

De acuerdo a lo que establece el Art. 66 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, "El control de calidad y cantidad se realizará de conformidad con las normas técnicas establecidas por el Instituto Ecuatoriano de Normalización, INEN, entidad que también se encargará de su control sin perjuicio de la participación de los demás organismos gubernamentales competentes. De comprobarse técnicamente una defectuosa calidad de dichos bienes y servicios, el INEN no permitirá su comercialización; para esta comprobación técnica, actuará en coordinación con los diferentes organismos especializados públicos o privados, quienes prestarán obligatoriamente sus servicios y colaboración".

Corresponde al Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN):

1. Verificar el cumplimiento de las Normas Técnicas Ecuatorianas (NTE-INEN) en los productos alimenticios y no alimenticios que se expenden en los diferentes sitios de mercado.
2. Para el levantamiento del impedimento de comercialización de productos que no cumplan los requisitos de calidad y cantidad, de acuerdo a lo que establecen las

normas técnicas, las empresas deben obtener el Certificado de Conformidad con Norma del producto, de acuerdo al procedimiento emitido para tal efecto.

3. Continuar ejecutando los programas de asistencia técnica a las empresas para la implantación de sistemas de calidad, con lo que se obtendrá una mejor calidad del producto, en beneficio directo de las y los consumidores.

6.1. Implementar un sistema nacional de quejas que rija para todo el territorio nacional con procedimientos similares.

Los diversos procedimientos que se han aplicado para atender las quejas de las y los consumidores, tanto desde el sector público, a través de la Defensoría del Pueblo y de los jueces competentes, cuanto desde las ONG's que trabajan en este campo, han originado diversos resultados y, a veces, actuaciones contradictorias. Por esta razón, es preciso aplicar un solo sistema o, en todo caso, homologar los procedimientos.

El Defensor del Pueblo expidió el reglamento que determina un procedimiento de trámite de quejas a nivel nacional, el cual promueve la investigación de la queja y la reparación del derecho vulnerado. El procedimiento incluye el uso de la mediación para obtener solución a la controversia, de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

En todo caso, cabe aclarar que, por la naturaleza de las controversias, tanto la Defensoría del Pueblo como las ONG's, y ahora las asociaciones de consumidores, tratan de llegar a la solución directa de los conflictos utilizando la mediación.

PROPUESTA DE REFORMA

El fundamento jurídico para la propuesta de reforma al ordenamiento jurídico que garantiza al consumidor está en la misma Ley Orgánica de Defensa del Consumidor; su Reglamento, la Constitución Política de la República del Ecuador, informes directrices, directivas de organismos internacionales en los que es miembro nuestro país; leyes supletorias que hacen referencia a los Derechos Humanos, Derechos Colectivos, del Derecho Administrativo Sancionador, Código Civil, Código Penal, todas las asociaciones, fundaciones nacionales o internacionales que se han pronunciado por la defensa del consumidor y en perspectiva a su protección y que baje el porcentaje de abusos de que es víctima el consumidor y usuario, educándolos mediante una correcta difusión de sus derechos.

Algunos acápites que deberían ser considerados por autoridades e instituciones:

- Se debe agregar a continuación del nombre de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, la expresión "y usuario".
- Introducir cambios al procedimiento de denuncia y al que tiene a cargo la Defensoría del Pueblo, a través de las Comisiones Provinciales, no se están cumpliendo en su totalidad.
- En el capítulo V de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, que trata De las Responsabilidades y obligaciones del proveedor, en su artículo 18, se debería incorporar una garantía técnica, adicional a la garantía de reparación o reposición que debe tener todo bien comercializado.
- En el capítulo VI de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, que trata de los Servicios Públicos, en su artículo 32, es necesario agregar una obligación al proveedor de servicios

públicos por vicios ocultos, protegiendo al futuro consumidor y usuario, en cuanto a deudas contraídas por el anterior usuario de servicios en una vivienda u oficina;

. Se debería incluir un acápite en el capítulo 59 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, en cuanto que el proveedor será responsable de la comercialización de preparados de bebidas alcohólicas, cocteles o como se les denomine

. La facultad otorgada en el artículo 81 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, a la Defensoría de Pueblo para conocer y pronunciarse motivadamente sobre las quejas; debería quitársele, porque no tiene efecto, porque se respeta la sana crítica de los jueces.

. En cuanto al procedimiento estipulado en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor estos deben ser los más informales e inmediatos posibles, pero, a la vez, no sacrificar el derecho de defensa de las partes.

. Se debe eliminar en toda la ley la palabra reclamo, por cuanto el procedimiento más usado es el de queja o el de la denuncia.

. Se debería incorporar un artículo en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, que distinga a los consumidores de los usuarios.

. Además, que incorporar un artículo que señale los requisitos para plantear una queja, reclamo o denuncia.

. En lo que respecta a la competencia sobre el conocimiento, juzgamiento y sanción de las infracciones a las normas contenidas en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, en la práctica, se le crea una confusión al consumidor y usuario, en tal virtud considero que el

capítulo XIV de la competencia y el procedimiento se lo debería cambiar por la denominación "de las Autoridades", adicional a todos los artículos mencionados. Que las quejas puedan ser receptadas informalmente en la Defensoría del Pueblo , sea esta en la Dirección Nacional del Consumidor y Usuario, con la participación de los Comisionados Provinciales, y una vez investigada y solicitado los informes respectivos, sin resolución, ni informe motivado, plantear la respectiva denuncia, ante los Jueces Especiales a la autoridad que conozca, juzgue y sancione sobre las infracciones o contravenciones de cualquier otra naturaleza a las normas de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, como lo estipula el art. 393 del Código de Procedimiento Penal, reconociendo como Juez Especial de Primera Instancia los Comisarios Nacionales y Juez Especial de Segunda instancia los Intendentes, Subintendentes de Policía, para que conozca las apelaciones y reclamos por daños y perjuicios, dicha sugerencia es porque cuentan con infraestructura y presupuesto propio.

En la parte principal de mi estudio estimo que se debería reemplazar el capítulo XIV de la Ley de Defensa del Consumidor Usuario, en cuanto a la competencia y el procedimiento por la denominación "De las Autoridades" y todo su contenido debe centrarse al principio de gratuidad, informalidad e inmediatez y que esté acorde con la defensa del consumidor y usuario.

Puedo concluir que la dialéctica nos enseña que la investigación teórica y la práctica es el resultado del estudio científico en defensa del consumidor y usuario y el por que de mi justificación al tema propuesto en cuanto al establecer "los vacíos legales de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor en la competencia y el Procedimiento" y, sus incidencias en tres aspectos fundamentales: Importancia socio-jurídica, relación socio-económica y factibilidad de aportar científicamente para la solución de conflictos jurídicos derivados de la relación proveedor-consumidor-usuario.

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, tiene antecedentes en el Derecho Romano, luego en el Código Civil y en los diferentes códigos que fueron apareciendo para vida jurídica de la sociedad pero de manera indirecta.

En la Legislación Comparada, ya aparece en gran escala la defensa del consumidor, en leyes y en códigos, además, se han formado instituciones, pero con la novedad, especialmente en Latinoamérica que se lo consideró como una institución al "consumidor", incorporándolo como sujeto de protección en una ley orgánica, apartándola de una codificación general a una ley especial, considerada anteriormente parte de un código o ley, en los temas de alimentos, salud, educación, etc.; de ahí que es necesaria su clasificación, calificación y conceptualización, para identificar al consumidor como tal y en los actos y áreas en las que participa.

Con estas propuestas de reformas, les recuerdo a las institución a través de sus funcionarios, sean éstas autoridades sancionadoras o no, que están comprometidas a proteger al consumidor y usuario, y para ello está el Defensor del Pueblo, que adicionalmente conocerá o resolverá sobre las quejas o reclamos que se pongan para su conocimiento, por otra parte están las autoridades sancionadoras para los que no acaten las normas estipuladas en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, siendo estos transitoriamente, los Intendentes, Subintendentes, Comisarios Nacionales que deben actuar como Jueces de Contravenciones en dicha Ley. A los Órganos de Control, al Gobierno a través de los Ministerios de Salud, Relaciones Exteriores, Educación, de Información, Gobierno, etc., que por mandato constitucional, tienen el deber de velar y garantizar los derechos de las personas como derechos civiles o colectivos, conforme a lo previsto en la Constitución Política de la República.

Espero que las recomendaciones sean acogidas por las autoridades y funcionarios o representantes del pueblo ecuatoriano en las diferentes esferas gubernamentales o políticas; en fin, para que sean enmarcados en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y Usuario y su Reglamento, o por lo menos que sirvan para cambiar el procedimiento y definir con claridad la competencia hacia las autoridades que conozcan, resuelvan, y sancionen las infracciones estipuladas en la misma.

Quedan todavía normas dispersas en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil, Penal y de Procedimiento Penal, decretos o resoluciones de los ministerios o de instituciones estatales, que deben ser incorporadas algunas en la Ley de Defensa del Consumidor y Usuario y otras derogadas para una correcta aplicación de la Ley; debemos comprometernos todos por ser también cada uno de nosotros consumidores y usuarios, en la que tenemos obligaciones y responsabilidades que cumplir y exigir.

BIBLIOGRAFIA.

- BALDEON BATALLAS, Miriam., **El Derecho de los Consumidores.**, UNESCO-ILDIS., Quito., 2006.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. ,Comisión sobre el desarrollo sostenible., ONU., en **Protección del Consumidor: directrices sobre modalidades sostenibles de consumo.**, Mayo 2006.
- Estudios sobre el consumo., Revista No 34., páginas 31-38., Madrid 2005.

- FAO., Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación., **Esto es el Codex Alimentarius.** Mayo., 2007.
- FAO., Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación., **Integración de los intereses de los consumidores en el control de alimentos.,** en Revista de Consulta a expertos., Roma, Junio 2003., páginas 7-8.
- STAVENHAGEN Rodolfo., **El consumidor y los Derechos Humanos.**, Academia Mexicana de Derechos Humanos e Instituto Nacional de Consumo., México 2005.
- TRIBUNA ECUATORIANA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS., **Consumo-debate.,** Cuaderno No 1., Quito., 2006.
- TRIBUNA ECUATORIANA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS., **Consumo-debate.,** - Cuaderno No 2., Quito., 2007
- TRIBUNA ECUATORIANA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS., **Proyecto DGIS.,** .
- TROYA María José., **Realidad de los consumidores del Ecuador., avances y perspectivas.,** Conferencia., Junio 1998