

LA LEY DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Dr. Jorge Egas Peña.

En el Registro Oficial No. 520, del 12 de Septiembre de 1990, aparece publicada esta Ley, expedida por el Congreso Nacional el 18 de Julio del mismo año e identificada con el No. 107.

1.- **CONSIDERANDOS.-** La referida ley fue expedida bajo la consideración de que los consumidores tienen derecho a obtener calidad, cantidad, regularidad y precios justos en los bienes y servicios que necesitan adquirir; y, que es deber del Estado velar por el adecuado abastecimiento de los productos de primera necesidad, en condiciones de cantidad, calidad y precios compatibles con el mejoramiento en el nivel de vida de la población ecuatoriana.

Además, se sostiene que es necesario crear, actualizar o mejorar las disposiciones legales existentes sobre las referidas materias.

2.- **CONTENIDO.-** La ley tiene 57 artículos, divididos en siete capítulos, más otro que contiene las Disposiciones Generales.

Los respectivos capítulos se refieren :

- 1o.- De la Naturaleza y Objetivos;
- 2o.- De los Bienes y Servicios;
- 3o.- De la Publicidad;
- 4o.- Del Control de Precios, Calidad y Cantidad;
- 5o.- De las Asociaciones de Consumidores;
- 6o.- De las Infracciones y sus Penas;
- 7o.- De la Competencia, Jurisdicción y Procedimiento.

Comentarios.- Se trata de un cuerpo legal bastante vago, con declaraciones genéricas, que remiten al reglamento su desarrollo; que repite disposiciones dispersas existentes en otras leyes como el Código de Salud o sustituyen a las constantes en la de Control de Precios y Calidad.

No obstante lo expuesto, somos de la opinión que la expedición de este cuerpo legal se hacía necesario; pues, el consumidor se encontraba desamparado en nuestro país, al carecer de la defensa y protección necesaria a sus derechos.

El hecho que que la ley no contenga una exhaustiva regulación de la materia; y que, más bien, posea enunciados generales, la vuelve viable, siempre que las regulaciones particulares para campos específicos se adopten preferentemente por vía legal, antes que reglamentaria. De esta suerte, el sistema normativo expedido constituiría una ley-marco de una futura legislación sobre la materia.

La razón fundamental de la expedición de esta Ley se dice que es la de que nos desenvolvemos dentro de una sociedad en la que todos somos consumidores; y, que es de justicia que las personas obtengan una contraprestación equivalente al precio que pagan por el bien o servicio demandado.

La relación de poder existente entre proveedores y consumidores se inclina, generalmente, a favor de los primeros por el poder de éstos y la desorganización de aquéllos, por lo que es conveniente que el Estado intervenga reestableciendo el equilibrio necesario para que subsista la armonía social; no se produzcan lucros excesivos, ni se distorsionen los principios fundamentales que inspiran la economía de mercado.

Entre los inconvenientes que se mencionan a esta ley está la de que encarecerá los costos por los nuevos requerimientos que impone el control, que no será de general aplicación pues no abarcará al mercado informal, de gran peso en la economía ecuatoriana; y, lo que es peor, que colocará a los productos nacionales en situación de inferioridad frente a los importados ilegalmente (contrabando), que no observarán los requerimientos de la nueva ley.

Se piensa también que encontrándonos inmersos dentro de un sistema integracionista que aspira a crear una zona de libre comercio, debería haberse adoptado un sistema normativo común para los países comprometidos, a fin de facilitar la libre circulación de las mercaderías.

3.- ORIGEN.- Las leyes de defensa del consumidor se han dado, históricamente, en países de economía desarrollada; en que, superadas las diferencias existentes entre el capital y trabajo, por el establecimiento de una forma más justa de organización social se trasladó la atención del Estado en la protección de un sector social más numeroso y débil, como es el de los consumidores, que sufrían los efectos de abusos constantes por parte de los proveedores.

En realidad, estos problemas surgen como consecuencia de la sociedad de consumo, producto de la producción en masa y la aplicación de los contratos en serie; en los que, por lo general, el proveedor impone sus condiciones y el consumidor se somete a ellas.

En sus inicios fueron los propios consumidores quienes se organizaron para la defensa de sus intereses, ejerciendo fuertes presiones sobre la opinión pública para obtener un mejor tratamiento en los precios, una mejora en la calidad de los productos o la prevención o disminución de los riesgos que significaba el consumo de ciertos bienes; en otras, el Estado estableció reglas aisladas, como controles elementales sobre ciertos productos; normas legales mínimas en protección a los consumidores, interpretaciones o restricciones especiales sobre determinadas cláusulas de los contratos celebrados en serie o de simple adhesión.

En nuestro país, si bien existieron varios proyectos de Ley en este sentido, no llegaron a prosperar por la oposición de los productores de bienes y servicios; si bien, es preciso reconocer que existían leyes en que se incluían disposiciones aisladas de protección al consumidor; en especial, con respecto a productos farmacéuticos y fitosanitarios ; o, al control de precios y calidades, en general.

4.- NATURALEZA Y OBJETIVOS (CAPITULO I).- El objetivo de esta ley es la defensa y protección de los derechos del consumidor (Art. 2), estableciendo como derechos de éste (Art. 4).

- a) El derecho a la seguridad alimentaria;
- b) El derecho a la seguridad de uso;
- c) El derecho a los servicios básicos, obtención de calidad, cantidad y precios justos; y, a la selección de productos y servicios;

- d) El derecho a la información veraz, correcta y completa;
- e) El derecho a la reparación e indemnización de perjuicios;
- f) El derecho a presentar los reclamos directamente o por medio de los organismos especificados en la ley; y, a un justo y rápido procedimiento ;
- g) El derecho a la educación del consumidor; y,
- h) El derecho a que se prevengan acciones y omisiones que atenten contra la salud, la vida y la economía de las personas.

Este catálogo bastante amplio de derechos no es, sin embargo, suficientemente desarrollado en la ley; por lo que los límites de su alcance deberán ser determinados en la práctica, como efecto de la aplicación particular de la Ley; lo cual desde el ángulo de interés de los consumidores puede ser positivo; pues, permitirá experimentar una fluída aplicación del derecho, siendo los jueces quienes delimiten su real extensión. Desde el punto de vista de los proveedores, este sistema será peligroso; pues, dejará al criterio de las autoridades la dilucidación de situaciones económicamente importantes; más
 ↓ cuando los jueces designados para el efecto son de nivel inferior.

El ámbito de aplicación de la Ley ha sido fijado a todas las personas, naturales o jurídicas, públicas o privadas, que realicen actividades económicas en su más amplio espectro, incluida la producción, importación, exportación, distribución o comercialización de bienes y prestación de servicios de toda clase.

Es decir, que está incluido todo el circuito económico, en todas sus etapas, cualquiera que sea su generador o su destinatario.

A diferencia de las leyes de otros países que consideran Consumidor a toda persona que adquiera o utilice un producto o servicio como destinatario final, la ley en comento (Art. 3o.) califica como tal a la persona que adquiera, use o consuma cualquier bien o contrate servicios; es decir, que convierte también en consumidor al industrial y comerciante, cuando se proveen de los bienes **y** servicios que requieren para su actividad.

De la misma manera, nuestra ley define como **Proveedor a toda**

persona que realice el suministro o prestación de bienes o servicios a título oneroso, con lo cual se incluyen servicios de naturaleza bancaria, financiera, de seguros, etc.; aun cuando consideramos no comprende a la prestación de servicios profesionales o de carácter laboral. Incluye también como proveedores a las personas jurídicas públicas, con lo cual se aspira a lograr un mejoramiento de los servicios públicos; pues, los consumidores estarían en capacidad de efectuar las mismas exigencias a que están sujetos los proveedores privados.

05.- DE LOS BIENES Y SERVICIOS (CAPITULO II).-

Este capítulo contiene regulaciones disímiles, que van desde la asignación al Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN) de la facultad de determinar la lista de bienes y servicios que deben someterse al control de calidad, como de aquellos importados que por considerarse peligrosos requieren de autorización especial para ingresar al país (Art. 5).

Establece, también, facultades especiales para el Ministerio de Salud, en cuanto al control de alimentos, para determinar su aptitud para el consumo humano, su valor nutritivo y la veracidad de sus supuestos usos (Art. 8). Igual criterio se sostiene en cuanto al uso y comercialización de insecticidas, plaguicidas, pesticidas y otros productos químicos de uso agrícola (Art. 9).

Igualmente, aborda el tema de la información y garantías necesarias para el consumidor, estableciendo la obligación de los proveedores de imprimir en las etiquetas, envolturas y adhesivos de los productos que fabriquen o expendan, los precios de venta al público y la indicación del peso o contenido exacto y de la norma técnica Inen que tuviere (Art. 6).

Se dispone, también, que los bienes de naturaleza durable, tales como vehículos, artefactos eléctricos, mecánicos, electrodomésticos serán garantizados por el proveedor por un tiempo razonable para cubrir deficiencias de la fabricación o funcionamiento; pero nada se dice si esta garantía es de sustitución o simple reparación (Art. 11). En todo caso, se aclara que los proveedores no serán responsables por el consumo o uso imprudente, excesivo o indebido

por parte del consumidor; así como tampoco lo serán por la adulteración o falsificación de los bienes y servicios (Art. 13).

6.- DE LA PUBLICIDAD (CAPITULO III).- Con la finalidad de mantener adecuadamente informados a los consumidores sobre los bienes y servicios que ofrecen los proveedores, en orden a que aquellos adquieran con pleno conocimiento de causa, se impone a éstos la obligación de informar veraz y suficientemente sobre la calidad, cantidad, precio y seguridad de uso de los mismos (Art. 14).

La publicidad que se hiciere de los bienes y servicios ofrecidos al público deberá ser veraz, sin recurrir a inexactitudes u ocultamientos capaces de inducir a error, engaño o confusión al consumidor, en cuanto a la naturaleza, características, propiedades, precios, etc.

La publicidad tampoco debe vulnerar valores históricos, patrióticos, culturales o religiosos, ni promover el uso indebido de sustancias psicotrópicas o estupefacientes.

Para el control de la publicidad se crea una Comisión Especial, conformada por delegados oficiales y de las Asociaciones de Periodistas de radio, televisión y periódicos y de las agencias de publicidad (Art. 16), a la misma que se le otorga la facultad de disponer la suspensión de cualquier publicidad que contraviniera lo dispuesto en esta Ley.

7.- DEL CONTROL DE PRECIOS, CALIDAD Y CANTIDAD (CAPITULO IV).- Este capítulo reproduce las principales normas de la Ley de Control de Precios y Calidad, la cual deroga en su parte final.

En consecuencia, se ratifica que al Inem corresponde el control de la calidad y cantidad de conformidad con las normas técnicas por él establecidas; y, de comprobarse técnicamente una defectuosa calidad de dichos bienes y servicios, tal organismo no permitirá su comercialización (Art. 20).

Igualmente, se dispone que al Frente Económico corresponde establecer la política general de precios; la cual se referirá, principalmente, a los bienes y servicios de primera necesidad que representen la más alta ponderación en el consumo familiar; y, a aquellos producidos por las empresas amparadas por las Leyes de Fomento y por las empresas e instituciones estatales.

Se ratifica la fijación de precios máximos para el consumidor de los bienes y servicios de consumo popular, básicos o estratégicos y de aquellos cuya oferta presente prácticas monopolísticas.

Se aplicarán precios mínimos o de sustentación para el productor de los bienes de consumo popular y materias primas indispensables de origen agropecuario, cuya producción requiera ser estimulada, garantizando una adecuada rentabilidad para el productor.

Los precios de los bienes y servicios no contemplados en los dos casos anteriores podrán ser libremente fijados por los proveedores, dentro de los márgenes de utilidad determinados por el Frente Económico (Art. 22); y, se fomentará la creación de bolsas o lonjas agropecuarias, con el objeto de facilitar la regulación de los precios en el mercado interno (Art. 31).

08.- DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES (CAPITULO V).-

Se reconoce el derecho de los consumidores para organizarse en asociaciones que tengan por finalidad salvaguardar sus derechos (Art. 32), colaborar en la educación de los consumidores y receptor y canalizar los reclamos de los consumidores y hacer de los mismos a las autoridades competentes (Art. 33).

En definitiva, se trata de una ratificación del principio constitucional de libre asociación; pero, con la ventaja de que tales asociaciones son legitimadas para obrar a nombre del Consumidor, presentándose como denunciante o acusador en los procesos para el juzgamiento de las infracciones a la ley en comento; aspirando, por tal vía, a superar la natural diferencia que generalmente existe entre un consumidor débil y un proveedor económicamente poderoso.

A diferencia de los proyectos anteriores no se impone la creación de éstas asociaciones, como tampoco se establece la existencia de un organismo oficial con el encargo de velar por la observancia de los derechos de los consumidores; lo cual, a más de oneroso por la creación de una frondosa burocracia, convierte a la ley en inquisitoria. Es preferible que sean los propios consumidores los que velen por sus intereses, sin perjuicio del papel del Estado de establecer las sanciones a las conductas ilícitas contra los intereses del consumidor, del sistema económico de mercado y los valores superiores de la colectividad.

9.- DE LAS INFRACCIONES Y SUS PENAS (CAPITULO V I).- Se establece un catálogo de penas por las infracciones a la Ley de Defensa del Consumidor, las mismas que van desde la multa (de 30 o/o de un Salario Mínimo Vital General a quince de ellos); el comiso del producto; la combinación de ambas penas; la clausura temporal o la definitiva del establecimiento y la privación de la libertad del proveedor (Arts. 35 al 46).

La sentencia condenatoria lleva implícita la obligación del sentenciado de pagar daños y perjuicios, costas y honorarios al afectado, aun cuando este no haya deducido acusación particular (Art. 42).

Las infracciones antes referidas son consideradas especiales y se aplicarán sin perjuicio de la observancia de los tipos generales establecidos en el Código Penal, al referirse a los delitos relativos al comercio, industrias y subastas y a los delitos contra la salud pública (Art. 45).

10.- DE LA COMPETENCIA, JURISDICCION Y PROCEDIMIENTO (CAPITULO VII).- La competencia, conocimiento, juzgamiento y sanción a las infracciones a la Ley de Defensa del Consumidor corresponden a los Intendentes, Subintendentes de Policía y Comisarios Nacionales, en sus respectivas jurisdicciones (Art. 46).

El juzgamiento de las infracciones antes referidas se comenzará por iniciativa fiscal, denuncia o acusación particular (Art. 47). Se

concede acción popular para denunciar las infracciones previstas en esta Ley (Art. 54).

El trámite de juzgamiento es expedito y se reduce a una audiencia oral a la que concurrirán las partes con todas las pruebas de que se crean asistidas; y, se dictará sentencia en la misma audiencia, de ser posible ; caso contrario se lo hará dentro del plazo perentorio de seis días (Art. 49).

Sólo en el supuesto de que se necesitare esclarecer los hechos motivos de la denuncia o acusación, por medio de peritos, se concederá un plazo de hasta treinta días para la presentación del correspondiente informe, suspendiéndose la audiencia de juzgamiento (Art. 50).

La sentencia " causa estado ". Sólo las sentencias que condenen a penas pecuniarias mayores a cinco salarios mínimos vitales generales, o clausura definitiva del establecimiento o privación de la libertad por más de tres días, serán susceptibles del recursos de apelación ante un Juez de lo Penal.

Pareciera que el legislador ha equivocado la naturaleza de las infracciones y el juzgamiento a las violaciones de esta ley, pues, siendo transgresiones de carácter comercial más bien debieron tener un tratamiento de tal, antes que como infracciones penales; y, su juzgamiento debió remitirse a la justicia ordinaria o a través de juzgados especiales de comercio, antes que a jueces menores de policía; en los que, por lo general, no prima la solvencia técnica y la madurez necesarias para resolver problemas de esta naturaleza, que con mucha facilidad pueden caer en el campo de la arbitrariedad y el abuso.

Procesalmente, la sentencia no es considerada como un acto jurisdiccional que puede causar ejecutoria, sino como un pronunciamiento administrativo que " causa estado ", lo cual evidencia la indefinición del legislador sobre la naturaleza del juzgamiento.