

Derecho del Consumidor

VACIOS LEGALES EN LA LEY ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN CUANTO A LA COMTEPONRANEA Y EL PROCEDIMIENTO

Ab. Johnny Icaza Gustines

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, publicada en el Suplemento del Registro oficial # 116 del 10 de julio del 2000 y su Reglamento General publicado en el Registro Oficial 287 del 19 de marzo de 2001/aún deja varios vacíos y se aleja la finalidad por la cual fue reformada de acuerdo a la realidad y práctica judicial, así como también a lo estipulado en al Art. 92 de la Constitución Política de la República del Ecuador, que debe ser ley especial y que establezca los principales principios, como el mecanismo, el procedimiento y la competencia para el cumplimiento de los objetivos en defensa del consumidor.

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 como tal, 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 y conjunción de esta materia del derecho público, analizando jurídica y empíricamente 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 autores principales de esta investigación.

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.

Ley, es una norma de conducta en una sociedad, que regula el interés individual o colectivo de las personas.

Reglamento, línea de conducta para la aplicación y el procedimiento correcto de una ley especial, en la que se detalla las variaciones que en la vida práctica la autoridad competente exigirá su cumplimiento.

Queja, es el acto de protestar, casi siempre una queja es tomada como una actitud fastidiosa o en el ánimo de exigir a alguien por algo.

Reclamo, de una cosa por obligación o derecho.

Denuncia, que nace de la voluntad de toda persona (natural o jurídica - pública o privada) 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 con la finalidad de satisfacer sus necesidades.

Usuario.- Usuario es el titular del derecho que nace de un contrato para usar un servicio, y que proviene de una cosa que es propiedad de la otra parte.

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor tiene como: Finalidad, mediante normas de protección y de defensa al Consumidor o Usuario, de orden público e interés social.

Espíritu, Bajo el principio de dar ánimo, valor y respaldo al consumidor o usuario en el quehacer diario de sus actividades.

Importancia, tiene influencia social no sólo para las personas naturales sino también para las personas jurídicas.

Aspectos Políticos: El bloque de la Izquierda Democrática defendió su proyecto p;-asentado con la finalidad de orientar a la opinión pública, por cuanto su fundador y director de dicho partido político, el Dr. Rodrigo Borja Cevallos, fue quien anunció por primera vez en este país un esquema jurídico de auténtica defensa del consumidor ecuatoriano.

El último proyecto sustitutivo de la Ley, no bastó el 70% reformador a la anterior, por lo que la Comisión Especializada Permanente de Defensa del Consumidor, del Usuario, del Productor y el Contribuyente, debe conocer nuevas reformas que estén acordes a la actividad comercial y cuantas veces fueran necesarias a las de consultas 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 ti la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor acorde al formato constitucional en nuestro país.

En la Legislación Comparada, se estipula normas, que ratifican que todos los organismos, constituciones y leyes de los diferentes países han recogido como propias las directrices, recomendaciones, no sólo para los países europeos, anglosajones, sino también para los latinoamericanos y se habrá 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 posteriormente se creó la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Usuario.

Después de la década del 70 aparecieron instituciones privada 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 han venido atendiendo 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 y Juzgados Civiles; las demás autoridades competentes establecidas en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Se debe tener presente a la Comisión Especializada Permanente de Defensa del Consumidor, del Usuario, del Productor y el Contribuyente del Honorable Congreso Nacional del Ecuador, como función principal es la de iniciar los estudios de uno o mas proyectos reformativos 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. De acuerdo a la norma constitucional, es facultad privativa del pleno de las comisiones legis-

lativas, de conformidad a 10 estipulado en su Reglamento Interno, la codificación de las leyes.

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 10 que se consume, 10 que se adquiere, y 10 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 son de desconocimiento del consumidor o usuario y no están previstos en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, el de 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 10 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 10 dispuesto en los artículos 84-85 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

La Tribuna del Consumidor y Usuario, atendió la siguientes quejas en los tres últimos semestres:

CASOS EN EL PERÍODO 2000 - 2001

Quejas	Ene-Jun/2000	Jul-Dic/2000	Ene-Jun/2001
Consultas	451	409	449
Casos	133	174	289
Resueltos	50%	80%	56.4%
canalizados a Organismos	22%	4.6%	27%
Consultorios Jurídicos	3%	5.2%	6.6%
En trámite	25%	9.7%	100k

La Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Usuario, facilitó la siguiente estadística de Enero a Septiembre del 2001.

NUMERO DE QUEJAS RECEPTADAS CONTRA INSTITUCIONES
PERÍODO ENERO-SEPTIEMBRE 2001

INSTITUCIONES O EMPRESAS	NUMERO DE QUEJAS	PORCENTAJE
EMPRESA DE AGUA POTABLE (EMAP.Q.)	163	16%
EMPRESA ELECTRICA 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 nQ clasificadas)	117	12%
TOTAL	1008	100%

ESTADO DE TRAMITE DE LAS QUEJAS
PERÍODO ENERO-SEPTIEMBRE 2001

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 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.

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 acápite 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".
- Del procedimiento a cargo de la Defensoría del Pueblo a través de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Usuario o del Comisionado Provincial, no se está 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 S9 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, en cuanto que el proveedor será responsable de la comercialización de preparados de bebidas alcohólicas, cócteles 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 la facultad de pronunciarse motivadamente.
- ? 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,
- ? 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 incorpore 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", adicionalmente todos los artículos respectivos. 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 Defensoría del Consumidor, como lo estipula el arto 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 por que 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 su 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, nace propiamente 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 instituciones 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 ponga 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, a los Intendentes, Subintendente de Policía y a los Comisarios Nacionales, como Jueces de Contravenciones en dicha Ley. A los órganos de control, al gobierno, a través de los ministerios de salud, de relaciones de exteriores, de educación, de información, de gobierno, etc., por mandato constitucional, tienen el deber de velar y garantizar los derechos de las personas como derechos civiles o colectivos, conforma a lo previsto en los capítulos II y V de 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 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 la Constitución Política de la República, Códigos Civil y Procedimiento Civil, Código Penal y Procedimiento Penal, decretos o resoluciones de los ministerios o de instituciones estatales, que deben ser incorporadas algunas en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y otras derogadas para una correcta aplicación de la Ley nos comprometeríamos todos por ser también cada uno de nosotros consumidores y usuarios, en la que tenemos obligaciones y responsabilidades que cumplir y exigir.

"Justicia no es sólo aquilatar y aplicar la ley y el Derecho, sino también contemplar en cada caso el móvil de las acciones humanas".
RAYMUNDO SALVAT