

Defensoría del Pueblo de Ecuador

Adjuntía de Usuarios y Consumidores

Memoria del Conversatorio

Los derechos de las personas consumidoras como derechos humanos



Quito, 27 de julio de 2018

Créditos

Gina Morela Benavides Llerena
Defensora del Pueblo de Ecuador encargada

Francisco Xavier Hurtado Caicedo
Adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza

Paulina Susana Murillo Nevárez
Adjunta de Usuarios y Consumidores

Toa Elisa Maldonado Ruiz
Directora General de Consumidores de Bienes y Productos de Consumo Masivo

Diana Cristina León Valle
Directora Nacional de Registro de Proveedores de Bienes

Sistematización:

Maritza Elizabeth Farinango Taipe

Revisión editorial:

Dirección Nacional Técnica de Gestión Documental Especializada y Multimedia

Gabriela Susana Lara Corrales

Ruth Angélica Llumipanta Viscaíno

María Dolores Vasco Aguas

Avenida de la Prensa N54-97 y Jorge Piedra

Quito, Ecuador

2018

www.dpe.gob.ec

Introducción

En una relación de consumo de bienes y servicios, la persona consumidora afronta desequilibrios respecto del proveedor; la asimetría de la información, el nivel de educación, la dificultad de acceso a la justicia, la capacidad económica, el poder de negociación, entre otras, son causas que colocan a las personas consumidoras en una posición de desventaja y desigualdad.

Es responsabilidad del Estado ecuatoriano desarrollar políticas públicas que establezcan mecanismos accesibles, efectivos y oportunos para la protección de derechos para las personas consumidoras, con especial énfasis en los grupos de atención prioritaria, quienes se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad en la relación de consumo.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, como Institución Nacional de Derechos Humanos, cuyas principales funciones son la protección y promoción de derechos de las y los habitantes del Ecuador, organizó un conversatorio con el objetivo de generar un espacio de debate que posicione en la agenda pública del Estado, la importancia del reconocimiento y la efectiva protección de los derechos de las personas en su rol de consumidoras.

A más de la intervención de las autoridades de la institución, en este evento se contó con la participación de representantes de la Organización de Estados Americanos, Fundación Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios, Universidad Central del Ecuador, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de Naciones, Consejo de la Judicatura y del Consorcio Jurídico Quevedo & Ponce.

Tabla de contenido

Tabla de contenido	4
1. Generalidades	6
Objetivo general	6
Objetivos específicos	6
Participantes	6
Metodología de trabajo	7
2. Desarrollo	8
Inauguración.....	8
Módulo 1. Primer panel.....	8
□ Roberto Rojas, representante de la Organización de Estados Americanos.....	8
□ María José Troya, representante de la Fundación Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios.....	10
□ Susy Garbay, docente de la Universidad Central del Ecuador.....	12
□ Hugo Gómez Apac, magistrado por Perú del Tribunal de la CAN.....	13
□ Francisco Hurtado, adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza de la DPE.....	16
Módulo 2. Segundo panel	19
□ Alejandro Ponce, experto litigante	19
□ Paola Campaña, representante del Consejo de la Judicatura.....	21
□ Paulina Murillo, adjunta de Usuarios y Consumidores de la DPE.....	24
Conclusiones del conversatorio.....	26
3. Resultados encuesta a participantes	29

Siglas

CAN	Comunidad Andina de Naciones
CI	Consumers International
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DPE	Defensoría del Pueblo de Ecuador
OEA	Organización de Estados Americanos
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
LODC	Ley Orgánica de Defensa del Consumidor
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMC	Organización Mundial del Comercio
SENACON	Secretaría Nacional del Consumidor (Brasil)
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

1. Generalidades

El 27 de julio de 2018, en Quito, se realizó el conversatorio denominado “Los derechos de las personas consumidoras como derechos humanos” en el Centro de Información Integral de la Universidad Central del Ecuador, evento organizado por la Defensoría del Pueblo.

Objetivo general

Generar un espacio de debate y construcción social que posicione la importancia del reconocimiento y la efectiva protección de los derechos de las personas consumidoras en la agenda pública del Estado.

Objetivos específicos

- Posicionar los derechos de las personas consumidoras en la agenda pública del Estado ecuatoriano.
- Incentivar la participación conjunta de los distintos actores de la sociedad civil, para exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado de crear un organismo especializado que garantice la efectiva tutela administrativa de los derechos de las personas consumidoras.

Participantes

En este conversatorio se contó con la participación de:

- Roberto Rojas, jefe de la sección de Grupos en Situación de Vulnerabilidad, Organización de Estados Americanos, OEA (modalidad videoconferencia).
- María José Troya, directora de la Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios e integrante del Consejo Mundial de *Consumers International*.
- Susy Garbay, docente de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador.
- Hugo Gómez. magistrado principal por Perú del Tribunal de la Comunidad Andina de Naciones, CAN.
- Francisco Hurtado, adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza, DPE.
- Alejandro Ponce, experto litigante, miembro del Consorcio Jurídico Quevedo & Ponce.
- Paola Campaña, jueza del Consejo de la Judicatura.

- Paulina Murillo, adjunta de Usuarios y Consumidores, DPE.

Para ordenar el debate en los dos paneles desarrollados, participaron: José Luis Guerra (moderador panel 1) y, Cristina León (moderadora panel 2).

Se contó con la presencia de aproximadamente 130 personas, entre representantes de instituciones públicas y privadas, academia, organizaciones sin fines de lucro y sociedad civil.

Metodología de trabajo

Cada expositor o expositora desarrolló el tema central desde su perspectiva y experiencia, con base en las preguntas realizadas por la persona a cargo de moderar el panel y así generar una interacción de ideas entre las personas participantes.

En el primer panel, se abordaron los siguientes temas:

- Personas consumidoras como sujetas de derechos,
- Desequilibrio en la relación de consumo,
- Derechos humanos en la relación de consumo, e
- Importancia de la participación de la sociedad civil en su rol de personas consumidoras para la exigibilidad de sus derechos.

En el segundo panel se abordó la protección a las personas consumidoras desde los siguientes ámbitos:

- Acceso a justicia por parte de las personas consumidoras,
- Procesos judiciales,
- Modelos de protección en países vecinos, y
- Obligaciones del Estado.

2. Desarrollo

Inauguración



Gina Benavides, Defensora del Pueblo encargada, abrió el conversatorio destacando que los derechos de las personas usuarias y consumidoras se originan en una relación de consumo y constituyen un vehículo social de protección para alcanzar una vida con dignidad, debido a su interrelación con los derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida, a la salud, a la libertad, a la igualdad, etc. Señaló, además, que la Institución Nacional de Derechos

Humanos, a través de estos espacios, busca poner en el debate social la necesidad de presentar propuestas para el fortalecimiento y la tutela de estos derechos.

Módulo 1. Primer panel

- **Roberto Rojas, representante de la Organización de Estados Americanos**

Roberto Rojas señaló que la concepción de los derechos de las personas consumidoras no ha sido desarrollada aún dentro del ámbito de los derechos humanos y que, en muchos casos, el derecho del consumidor como rama jurídica, es visto desde el Derecho Administrativo. Por lo tanto, el lograr concebir los derechos de las personas consumidoras como derechos humanos requiere de una toma de conciencia respecto de su alcance e importancia.



Recalcó que todas las personas sin distinción son consumidoras, dado que todos y todas están atados a una relación de consumo, por lo que los derechos de las personas consumidoras les son inherentes como lo son los derechos humanos. Además, manifestó que en las relaciones de consumo las personas están en una posición de desventaja frente al proveedor, la cual se genera en entorno al inadecuado ejercicio del poder por parte de este, provocando daños a la salud o a la vida, como, por ejemplo, lo que ocurre al comprar un automóvil o repuesto con fallas

y su relación causal con un potencial accidente de tránsito. Tal es así que, la Agencia de Protección de Estados Unidos evidencia que en el 2016, la venta de productos inseguros ocasionó 43 000 muertes, pese al estricto control de calidad que realizan los entes de vigilancia.

Estas cifras permiten reflexionar sobre el daño o perjuicio que se origina a partir de la comercialización de productos inseguros. De igual forma, indicó que la venta de productos alimenticios o medicinales inseguros ocasiona perjuicios en la salud y la vida de las personas consumidoras, por ejemplo, la venta de alcohol adulterado en Ecuador.

Adicionalmente, Rojas manifestó que cuando se trata de grupos de mayor o doble condición de vulnerabilidad, es aún más indispensable establecer una relación entre los derechos de las personas consumidoras con los derechos humanos. Resaltó la afectación en el acceso a bienes y servicios de personas con discapacidad, personas pertenecientes a pueblos indígenas y personas adultas mayores, a las cuales el rol de personas consumidoras les coloca en doble condición de vulnerabilidad. En este sentido, indicó que las Directrices de Naciones Unidas de Protección al Consumidor consideran en sus principios generales la protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja.

Finalmente, resaltó la importancia de la Red de Consumo Seguro y Salud¹, sistema que nace a solicitud de los Estados miembros de la OEA a partir del 2009 y que se encarga de la vigilancia de los productos que puedan afectar la salud y la vida de las y los consumidores. Así también, recalcó la necesidad de efectuar un llamado a la toma de conciencia de los derechos de las personas consumidoras y de las consecuencias que la vulneración de estos derechos conlleva, para que, de ser el caso, estos también puedan llegar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se genere jurisprudencia sobre la afectación a los derechos de las personas consumidoras como afectación a los derechos humanos.

¹ La Red Consumo Seguro y Salud (RCSS) es una herramienta desarrollada por la OEA, que está al servicio de los consumidores y autoridades de la región, para el intercambio de información y experiencias, difusión de la temática y educación sobre seguridad de los productos de consumo y su impacto en la salud.

- **María José Troya, representante de la Fundación Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios**



María José Troya realizó una reseña histórica del proceso de reconocimiento normativo de los derechos de las personas consumidoras en Ecuador y su incorporación en el Plan Nacional de Derechos Humanos. Señaló que la primera Ley de Defensa del Consumidor fue aprobada en 1990, la cual estaba enfocada en el control de precios y sustituía a la Superintendencia de Precios; sin embargo, con el ingreso de Ecuador a la Organización Mundial de Comercio (OMC) se requería desmantelar el sistema de fijación de precios y esta Ley fue modificada por la Ley Agraria, cambios que se realizaron en el gobierno de Sixto Durán Ballén.

Posteriormente, en 1996, con la reforma de la Constitución Política de la República del Ecuador, los derechos de las personas consumidoras se incorporaron en el texto constitucional y así se garantizó el acceso a bienes y servicios de óptima calidad; derechos que, según Troya, se deberían considerar derechos humanos.

Señaló también que, en la Constituyente de 1998, se incorporaron en forma más amplia los derechos de las y los consumidores, proceso que se llevó a cabo entre el Estado y la sociedad civil. Tanto así que, *Consumers International* (CI), a través de una carta de felicitación dirigida al Estado ecuatoriano, reconoció la nitidez de los derechos de los consumidores recogidos en la nueva Constitución.

Por otra parte, al amparo de la Comisión del Consumidor del Congreso, la Tribuna del Consumidor, la Defensoría del Pueblo (DPE) y otras organizaciones, se formuló la propuesta de Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (LODC) aprobada en el 2000. La Ley contenía todas las recomendaciones que, a la época, hacían instituciones como CI y tomaba en cuenta los avances del Código Brasileño de Defensa del Consumidor (uno de los más desarrollados).

La expositora también señaló que, al no existir la posibilidad económica de crear un ente estatal de defensa del consumidor, se introdujo la participación de la DPE en el ámbito de los derechos de los consumidores, por ser parte de los derechos humanos.

Por otro lado, Troya mencionó que, en 1998, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1527, se creó el Plan Nacional de Derechos Humanos, con base en la recomendación de la carta de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993, lo cual generó un momento de florecimiento de los derechos de las personas consumidoras y de derechos humanos a nivel nacional. Este decreto incentivó a la sociedad civil a elaborar planes operativos liderados por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

En estos planes se esbozaba la participación de varios sectores, entre los cuales figuraban las personas consumidoras. Es así que, en el 2001, se inició un proceso conjunto entre la Cancillería, sociedad civil, Alto Comisionado de Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para la elaboración de los planes operativos de derechos humanos. Los planes fueron publicados el 10 de diciembre de 2002 y más de 500 organizaciones participaron en su elaboración², entre las que constan distintos grupos y sectores (personas adultas mayores, en movilidad, de otro origen nacional, entre otros).

Finalmente, mencionó que los hechos antes mencionados reflejaron el avance para el reconocimiento de los derechos de las personas consumidoras como derechos humanos, e indicó que, a pesar de las recomendaciones que la comisión emitió al gobierno en 2003, respecto de los planes operativos de derechos humanos, este trabajo poco a poco se ha ido diluyendo. Es así que quedaron tan solo reflejados en una publicación y que, si bien algunas actividades se han ejecutado, estas no han sido realizadas en el marco de un cumplimiento sistemático de un plan, como correspondería.

² Troya recalcó que solo en el plan operativo de los consumidores participaron cerca de 50 organizaciones, lo que evidencia la relación de los derechos de las personas consumidoras como derechos humanos.

- **Susy Garbay, docente de la Universidad Central del Ecuador**

Susy Garbay inició su exposición resaltando que una persona no es consciente que tiene derechos como consumidor hasta que atraviesa una situación particular, en ese momento se vuelve reflexiva de la diferencia existente en la relación entre persona consumidora y el dueño del medio de producción o intermediario/a que entrega del bien o producto. Asimismo, mencionó que todas las personas somos



consumidoras y por ende somos parte de una relación de consumo necesaria para abastecernos cotidianamente, como, por ejemplo, de alimentos básicos, y es aquí donde el mercado pone sus reglas generando una relación inequitativa, por lo tanto, el derecho del consumidor aparece cuando el Estado interviene para mediar en esa relación.

Garbay mencionó que en la primera noción del Estado donde surgen los derechos humanos es el Estado liberal, donde las reglas que funcionan son las del mercado. Recalcó que los derechos fundamentales que planteaban los primeros instrumentos de derechos humanos eran: la libertad, la igualdad y la propiedad privada, de tal manera que, la libertad y la propiedad privada estaban enlazadas, y era el mercado quien las regulaba.

Posteriormente, resaltó que con la aparición del Estado social (Estado intervencionista), cuyo modelo no se logró materializar a inicios del siglo XX, pero sí consiguió concretarse después de la Segunda Guerra Mundial y plasmarse en las constituciones de América Latina a partir de los años cincuenta. El Estado social no deja que el mercado ponga las reglas y asume las obligaciones de regularlo y de proteger a las personas de los excesos del mercado, así como actividades que en la noción del Estado liberal estaban destinadas exclusivamente a los particulares como la prestación de servicios.

Adicionalmente, la expositora señaló que de la relación “Estado-sujeto” se modifica y aparece el consumidor, que representa la etapa final de la fase de producción, por lo que, en el caso de Ecuador, la legislación no solo reconoce los derechos de los consumidores como individuos, sino también a las personas

jurídicas. En este contexto, surge la noción de los derechos de los consumidores, tomando fuerza en los años setenta y cuya configuración resulta una tarea inagotable, dado que cada vez hay más elementos en el mercado, como por ejemplo la tecnología.

Finalmente, mencionó seis dimensiones que tienen los derechos de las personas consumidoras: *la dignidad o trato digno*, haciendo referencia a la equidad que permite mediar la relación entre quien consume, produce e intermedia; *la participación*, vinculada en el acceso a la información, que no refiere a la espera de ser informados sino a solicitar información y tener el derecho a ser informados; *conformar asociaciones*, que opinen sobre las políticas y medidas que puedan afectar a los consumidores; *la sustentabilidad*, porque el consumo necesita límites³; *la protección*, como rol del Estado para salvaguardar los derechos que están relacionados con el consumo, la salud y la vida; y, *la reparación*, cuando los derechos son afectados y estos puedan ser resarcidos o reparados.

- **Hugo Gómez Apac, magistrado por Perú del Tribunal de la CAN**



Hugo Gómez manifestó su interés por transmitir la experiencia peruana en materia de protección al consumidor y verlo desde una óptica de mercado. El expositor señaló que en Perú, probablemente en los últimos 25 años, deben haberse tramitado un cuarto de millón de procedimientos sancionadores en defensa del consumidor, en los que se han interpuesto varias multas a los proveedores y se han ordenado medidas correctivas tales como: devolución de dinero, cambio o reparación de los productos y reparación del daño pertinente.

Gómez señaló que la efectiva tutela del consumidor promueve el crecimiento económico, y protege especialmente a los más pobres, dado que la protección del consumidor está vinculada con la defensa de la competencia y ambos contribuyen a un mayor desarrollo y, sobre todo, a que los consumidores puedan ahorrar dinero;

³ Garbay mencionó que esto se puso en discusión cuando se teorizaba sobre los derechos de los consumidores, por lo que se relaciona con la noción de desarrollo sustentable.

indicó que al existir una auténtica competencia, se atrae la preferencia de los consumidores ofreciendo menores precios, mejor calidad, mayor variedad y un acceso más fácil a los productos, lo cual solo va a ser posible si el consumidor está correctamente informado, no es engañado, y sabe y puede elegir.

Por otro lado, Gómez mencionó que en el mercado existe asimetría informativa entre consumidores y proveedores, lo cual es natural, normal e inevitable, sobre todo en productos más complejos como medicinas, servicios financieros, seguros, alimentos procesados, etc., y en consecuencia, es necesario proteger a las y los consumidores frente a esas situaciones en las que pueden ser víctimas de abusos o engaños, por lo que ha sido necesario que el Estado obligue a los proveedores a suministrar información relevante y pertinente a los consumidores, vinculada a: precio, forma de pago, etiquetado y advertencia de riesgos. El acceso a esta información permite al consumidor elegir adecuadamente, produciendo una eficiencia económica en los mercados y por ende promoviendo el desarrollo económico.

Otro problema que indicó el expositor fue la asimetría en la negociación. Por ejemplo, en la celebración de contratos de adhesión, sobre todo donde hay monopolios u oligopolios, como en los mercados de seguros o bancarios, en cuyas situaciones se vuelve imprescindible que el Estado proteja al consumidor contra la determinación de cláusulas abusivas a las que los consumidores se ven obligados a apegarse, pues estas condicionan la contratación de los servicios.

Asimismo, Gómez recalcó que los mecanismos de solución de controversias tienen que ser distintos en función del caso, pues los consumidores no pueden ser obligados a acudir al poder judicial, ya que un procedimiento civil podría costar alrededor de USD 10 000 para exigir una garantía, como por ejemplo el arreglo técnico de una licuadora. Por esto, es indispensable que el Estado construya procedimientos administrativos sencillos, rápidos y de bajo costo.

Además, resaltó que puede haber técnicas comerciales abusivas, como los métodos de cobranza o ventajas indebidas en las relaciones contractuales de duración continuada. Por ejemplo, en los servicios educativos, en los que el cambio de proveedor resulta costoso para la persona y se encuentra atada a un contrato de largo plazo, lo que crea una situación de dependencia que permite al proveedor exigir

condiciones no negociadas anticipadamente, de ahí la importancia de la protección al consumidor.

El expositor recalcó que la protección al consumidor garantiza el derecho a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, en Perú, los proveedores están obligados a contratar con cualquier consumidor y, en caso de no ser así, para probar la causa de la negativa hay una *inversión de la carga de la prueba* de tal manera que, si el proveedor no presenta una razón justificada, justa y objetiva, es sancionado.

Asimismo, Gómez señaló que hay principios que rigen la tutela del consumidor, que hacen que este panorama de desigualdad cambie y que sea diferente al derecho mercantil y al derecho civil; por ejemplo, el *in dubio pro consumidor* (frente a la duda en las cláusulas contractuales se beneficia al consumidor), la *primacía de la realidad* (a veces no importa mucho lo que haya firmado el consumidor, lo que realmente importa son las relaciones existentes, como la relación económica inequitativa) y la *soberanía del consumidor* (en el mercado el juez del proceso competitivo es el consumidor). En consecuencia, el consumidor es quien con su elección decide el proveedor que se queda en el mercado, siendo este el más eficiente, el que brinda las mejores condiciones de contratación a los consumidores y el que promueve esa competencia.

Gómez recalcó que, para que haya tutela efectiva de las personas consumidoras, además de existir una vía civil y los procesos constitucionales, al ser un derecho fundamental la defensa y tutela del consumidor, deben existir procesos administrativos que, de manera rápida y a bajo costo, resuelvan las controversias entre proveedores y consumidores. Por ejemplo, el arbitraje de consumo, mecanismo en el cual los propios proveedores se adhieren a un sistema de arbitraje, mediante el cual aceptan que un árbitro resuelva las controversias.

Finalmente, indicó que comparte la idea de que los derechos del consumidor son derechos humanos, ya que esa consideración permite que el Estado incluya la protección del consumidor en el diseño e implementación de políticas públicas, además, promueve que en la sociedad surjan más asociaciones para la defensa de los consumidores y exista una cultura de reclamo, que a su vez originan una eficiencia en el mercado.

- **Francisco Hurtado, adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza de la DPE**

Francisco Hurtado resaltó que en los últimos meses alrededor del 60 % del trabajo institucional se centró en la atención de reclamos de usuarios y consumidores. Señaló que esto es interesante en términos del volumen del quehacer de la Defensoría del Pueblo, pero también genera preocupación respecto a lo que pasa con el ejercicio de los demás derechos humanos. Esto en vista de que podría existir el riesgo de que los esfuerzos institucionales se concentren en la relación usuario-consumidor y se dejen de lado otras relaciones en las que también se evidencian abusos de poder.



Además, señaló que es evidente y preocupante que la mayoría de veces que la sociedad, las personas, las comunidades intentan ejercer sus derechos humanos, deban pasar por relaciones capitalistas, relaciones en las que hay un intercambio de dinero por trabajo, intercambio de dinero por bienes o un intercambio de ecosistemas-territorios para producir esos bienes. Por otra parte, hizo mención a que el ejercicio de derechos humanos supone límites a los abusos de poder, los cuales están permitidos, facilitados y muchas veces directamente controlados por los Estados nación.

Así también, Hurtado manifestó que el ejercicio de derechos humanos no es una concesión y que no concuerda con la posición de que los derechos humanos son inherentes a la persona y resaltó la necesidad de reconocer que los derechos humanos son resultado de luchas históricas, en las que en muchos casos hubo personas muertas, heridas y torturadas. Enfatizó que estos procesos de lucha fueron los que permitieron generar constituciones como la que tiene este país, no por dádivas, sino por procesos históricos de reivindicaciones que buscaban proteger y exigir a los Estados que reconozcan que aquello que dice la Constitución realmente es nuestro derecho.

El expositor mencionó la existencia de una dicotomía significativa, dado que la teoría de derechos más extendida es esa mirada liberal, lo cual en los discursos se

habla de la persona usuaria y consumidora como una persona individual, lo que produce que se olvide del sujeto-persona, y se hable del sujeto-consumidor como tal, lo cual puede ocasionar un riesgo de que la relación usuario-consumidor prime sobre la relación persona frente a un abuso de poder específico.

Ratificó que es necesario pensar que las relaciones de las personas consumidoras respecto de los bienes y servicios no pueden dissociarse del ciclo completo de circulación del capital, ejemplo de esto, refirió a casos relevantes en los que intervino la Defensoría del Pueblo, como la Ley Orgánica de Semillas y el caso de cocinas de inducción, siendo este último, un ejemplo significativo donde se evidenció cómo el ejercicio de derechos fundamentales está afectado por la relación abusiva de las empresas que comercializan estos bienes.

En relación al ciclo completo de circulación del capital, puso como ejemplo la construcción de las cocinas de inducción. Mencionó que para su manufacturación, primero se extraen minerales, los cuales en su mayoría se encuentran en territorios indígenas, quienes en repetidas ocasiones han visto vulnerados sus derechos ya que se priorizan los recursos antes que los derechos de las personas que viven en estas zonas. Así también, en el lapso de producción de este electrodoméstico, se han podido evidenciar relaciones de explotación laboral a los trabajadores. Finalmente, la cocina terminada será entregada a las personas consumidoras de acuerdo a los lineamientos que establezca el mercado. Frente a estas tres fases, resaltó que pueden existir relaciones de abuso de poder, por lo que es importante tener una mirada integral y se necesita entender quiénes son parte de estas relaciones, como los territorios y comunidades afectadas con el extractivismo, los trabajadores y los usuarios – consumidores.

En los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo, mencionó que la venta de cocinas de inducción causó una doble afectación por parte del Estado: por un lado, estas fueron entregadas en lugares donde todavía no existía conexión eléctrica de 220 voltios y, por otro, a pesar de que en determinados lugares no se podría utilizar este electrodoméstico, se realizó el cobro de la cocina a través de planillas eléctricas a personas de comunidades rurales, la mayoría campesinas indígenas, adultas mayores y personas con discapacidad.

Hurtado mencionó que este ejemplo se vuelve significativo dado que el rol de la Defensoría del Pueblo, como Institución Nacional de Derechos Humanos, es promover y tutelar el ejercicio de los derechos humanos de la población, no importa en que relación de poder se ubique una persona. Además, indicó que desde esa visión se individualizan las luchas (no solo en casos de usuarios y consumidores sino en todas las luchas), llegando al punto de que el reclamo se hace por interés propio, sin percatarse que la empresa afecta con las mismas estrategias a más personas. Por esta razón, es importante entender al ejercicio de derechos humanos como un proceso de luchas históricas y, que son las organizaciones sociales quienes han permitido que consten respuestas a los abusos de poder de las empresas en las constituciones y leyes. Hurtado menciona que es necesario pensar en mecanismos desde la DPE para que la disputa sobre esos abusos de poder, pongan necesariamente en el centro a la persona sujeto de derechos humanos.

Finalmente, el expositor recalcó que el accionar primordial de la Defensoría del Pueblo, en este momento, es reestructurar dos leyes: la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (LODC) y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, cambios que permitirían a la institución elaborar respuestas más integrales para la colectividad que enfrenta abusos de poder por parte de empresas públicas o privadas.

Módulo 2. Segundo panel

La segunda parte del conversatorio inició con la presentación de un video animado producido por *Consumers International* (CI) en el 2016, en el que se refleja la importancia de la protección a las personas consumidoras y de la aplicación de las Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Posterior a esto, se abrió el segundo panel, en el que se abordaron temas como: el ejercicio de los derechos de las personas consumidoras en el Ecuador, la protección a las personas consumidoras en instancias judiciales, las obligaciones del Estado y una identificación de los retos a afrontar.

- **Alejandro Ponce, experto litigante**



El expositor inició su participación con una puntualización sobre el origen de los derechos y resaltó la importancia de su positivización y la necesidad de hacerlos efectivos. Mencionó que, en la práctica, existe una deficiente protección de los derechos del consumidor en el Ecuador, así como una violación sistemática de estos, dado que en la actualidad el mercado se encuentra diseñado para no brindar protección al consumidor, y por esta razón, el Estado debe intervenir (al igual que cuando se trata de la protección a la libertad personal, a la prevención de la tortura, a los tratos discriminatorios), para brindar protección efectiva y adecuada a todos los seres humanos como personas consumidoras.

En cuanto a la existencia de disponibilidad de mecanismos de protección de los derechos de los consumidores, el expositor indicó que estos existen desde 1990 y constan en la Constitución. Sin embargo, señaló que la pregunta relevante es si estos mecanismos protegen eficazmente. Ponce identificó cuatro problemas que limitan esta ansiada protección:

1. Difícil acceso a la justicia sumado a la falta de una cultura del reclamo.
2. La protección es de carácter individual o ha sido vista desde un carácter individual⁴, sin embargo, reiteró que la Constitución sí establece el deber de proteger a la víctima, para lo cual se ha impuesto como mecanismo la

⁴ Frente a esto Ponce resaltó cómo la actual normativa contribuye a este enfoque.

reparación integral, que no solo se vincula con la víctima directa sino también con todos aquellos que puedan resultar víctimas de una conducta que sea ilícita desde el ámbito de los derechos de los consumidores. En tal sentido, una resolución podría imponer alguna sanción a quienes han cometido una violación a los derechos del consumidor y el deber de no reiterar la conducta. Ponce indicó que esta es una medida de reparación ampliamente desarrollada desde la perspectiva de los derechos humanos y nuestros jueces tienen la capacidad de declarar y ordenar que no basta con que se indemnice o repare específicamente al demandante, sino que también se abstenga de no continuar con esa conducta.

3. La inclusión de cláusulas arbitrales en contratos de adhesión. Si bien existe en principio una prohibición de estas cláusulas, la propia norma hace mención a “salvo que el consumidor acepte”. Sin embargo, la mera existencia de esta cláusula conduce a que las víctimas, personas consumidoras, se disuadan de reclamar especialmente por los altos costos.
4. La no existencia de un ámbito de protección administrativo al consumidor. La Defensoría del Pueblo ha tenido un rol importante, sin embargo, la defensa ha estado esencialmente enfocada a casos individuales. No existe una autoridad administrativa que establezca reglas y mecanismos de protección administrativos, como en el caso de Perú con INDECOPI, y es precisamente la ausencia de esta autoridad lo que conduce a que exista una deficiente protección del consumidor.

Finalmente, mencionó que, si bien un ente administrativo como la Superintendencia de Control de Poder de Mercado podría también asumir ciertos roles relacionados a este ámbito, se ve que aun cuando tiene ciertas facultades, es ineficiente. Por ejemplo, indicó que existe una serie de manuales que han sido propuestos, pero no han sido aprobados, lo que podría responder a los intereses del mercado de no restringir su accionar, por lo tanto, puntualizó que se deben buscar mecanismos judiciales efectivos y mecanismos administrativos similares al INDECOPI.

- **Paola Campaña, representante del Consejo de la Judicatura**

Paola Campaña indicó que en el país la protección judicial a las personas consumidoras inició a partir de la LODC, en el 2000, y es en esta Ley donde se incorporó el espacio judicial a través de la apelación; dado que, hasta ese momento, la competencia para el juzgamiento de este tipo de infracciones la tenían los comisarios de policía y, en segunda instancia, los jueces de lo penal.



Campaña indicó que, en el 2009, con la promulgación del Código Orgánico de la Función Judicial, se crea la figura de los jueces de contravenciones, quienes asumen la competencia en materia penal y en materia de defensa al consumidor que en su momento fue otorgada a los comisarios de policía. No obstante, los primeros juzgados de contravenciones se crearon efectivamente en el 2011. Además, mencionó que frente a la capacidad y a las facultades otorgadas por el Código Orgánico de la Función Judicial al Consejo de la Judicatura, se eliminó un poco la figura del juez contravencional como independiente y se otorgó a los jueces de garantías penales, las competencias de jueces de contravenciones, de garantías penitenciarias y de garantías penales, generando una especie de juez penal multicompetente.

La expositora hizo hincapié en que la naturaleza jurídica de la protección y la defensa del consumidor ha sido incomprendida en el país, dado que en la parte procedimental de la LODC se juzgan las infracciones generadas en esta materia, y que si bien, esta ley es una norma que establece un catálogo infraccional o una tipología de conductas que son sancionadas, su naturaleza jurídica genera varias controversias en el país, ya que se trata de una materia híbrida en su protección y tramitación, pues ha incorporado como inicio del procedimiento, mecanismos de interposición de naturaleza penal⁵.

⁵ Campaña mencionó que en el artículo 84 de la LODC (Juzgamiento de infracciones) se identifica que estos procesos inician por: denuncia, acusación particular, acción pública y excitativa fiscal, esta última actualmente inexistente.

Actualmente, su competencia y jurisdicción han sido otorgadas a jueces de materia penal. Sin embargo, su sustanciación tiene una normativa propia, con un procedimiento especial establecido en la LODC que mantiene como norma supletoria el Código Orgánico General de Procesos, conforme lo dispone en el artículo 95 de la LODC. Como referencia adicional a la norma procesal penal, el artículo 87 remitía al artículo 391 del Código de Procedimiento Penal, para la tramitación de daños y perjuicios.

Señaló también que la intención del legislador ecuatoriano fue clara al considerar a la materia de defensa del consumidor como una materia propia y especial, que no es de naturaleza penal por las siguientes consideraciones:

- Se creó una norma independiente y separada, pudiendo haberse incluido como un capítulo de cualquier código y, además, se le brindó preeminencia sobre los demás, a través de una ley orgánica; y,
- Al redactarse el Código Orgánico Integral Penal (COIP), no se han incorporado las infracciones contenidas en la LODC, tampoco se ha derogado expresamente esta norma, y se sobreentiende que ha sido voluntad del legislador no derogarla ya que en la segunda disposición reformativa, pese a que existe una reforma a los artículos 225 y 231 del Código Orgánico de la Función Judicial, mantiene la competencia de los jueces penales y contravencionales para conocer las infracciones nacidas de la LODC.

Además, la representante del Consejo de la Judicatura resaltó que todos estos elementos nos permiten identificar que se trata de una materia independiente a la penal, que sigue las reglas contempladas en la normativa especial y, por tanto, no le son aplicables las normas contenidas para materia contravencional penal.

Por otro lado, indicó que el trámite establecido en el artículo 84 de la LODC es sumamente escueto (un solo artículo), por lo que ha requerido de la labor de los administradores de justicia para llegar a criterios judiciales unificados que faciliten su implementación.

Asimismo, indicó que la norma establece que las acciones iniciarán mediante denuncia, acusación particular o excitativa fiscal, sin embargo, para tramitar una acusación particular la única norma que se tiene es el COIP, que exige el

cumplimiento de formalidades y requisitos establecidos, lo que implica un reconocimiento de la denuncia y de la acusación particular, hecho que genera un problema y desventaja de la norma.

Adicionalmente señaló que, el reconocimiento viene seguido de la advertencia sobre la responsabilidad de presentar denuncias o acusaciones que resulten temerarias o maliciosas. Esto representa una barrera al acceso a la justicia, porque al existir esta posibilidad, cabe la declaración de malicia y temeridad, la cual acarrea responsabilidades tanto de orden civil como penal, pudiendo posteriormente el denunciante ser sometido a un proceso penal de acción pública.

Manifestó que una gran parte de los procesos se resuelven a través de mecanismos conciliatorios que son reconocidos posteriormente en sentencia. Por lo que, si no es posible una conciliación, se abre una audiencia de juicio, en donde se contesta la denuncia o acusación particular, se evacúa la prueba y el juez debe realizar su auto interlocutorio relativo a la prueba y posteriormente se resuelve.

Finalmente, la expositora resaltó las ventajas de la legislación actual que protege los derechos de los consumidores. Así, dio a conocer que desde el 2011 a nivel nacional se han tramitado 6820 causas, un número sumamente bajo debido a las barreras de atención de este tipo de casos por parte de la Administración de justicia, sin embargo, de este número han sido resueltas 5878, esto representa el 86,2 % de casos resueltos, quedando en trámite solo el 13,81 % de las causas ingresadas.

Señaló que estos datos fueron proveídos por la Dirección Nacional de Estudios Juridimétricos y Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura, pero que las estadísticas de atención de casos no son concluyentes debido a que la forma de terminación no ha sido registrada en forma específica por los operadores de justicia.

En consecuencia, los datos reflejan que en un 55,30 % de causas no se determinó la forma de terminación, es decir, no se estableció si se trataba de sentencias condenatorias, sentencias resolutorias, aceptación de la demanda, negación de la demanda, sentencia mixta o acuerdo transaccional, mientras que, en el 44,7 % de los casos registrados sí se establece su forma de terminación.

• **Paulina Murillo, adjunta de Usuarios y Consumidores de la DPE**



Paulina Murillo indicó que las personas consumidoras se encuentran en una situación de desventaja natural y en el centro de una multiinstitucionalidad del Estado ecuatoriano.

Esto quiere decir que, una persona con un problema o un reclamo frente a un bien o servicio⁶ no tiene claridad respecto del camino a seguir para presentar su reclamo, por la diversidad de instituciones que tienen competencia sobre el bien o servicio reclamado. Esto agudiza la situación de vulnerabilidad y desventaja en la que se encuentra, más aún si se considera que cada institución tiene un procedimiento administrativo especial y específico para regular la protección de las personas consumidoras y usuarias.

Lo antes mencionado impide a las personas usuarias y consumidoras acceder a mecanismos de reclamación, lo que refleja que el Estado ecuatoriano no ha determinado, a diferencia de otros países, los procedimientos adecuados para proteger los derechos de las personas consumidoras.

La expositora indicó algunos datos históricos relevantes de Ecuador acerca de los derechos que amparan a las personas consumidoras:

- en 1990, la expedición de la Ley de Defensa del Consumidor;
- en 1996, las reformas constitucionales que incorporaron el derecho a disponer de bienes de calidad;
- en 1998, la incorporación en el sistema económico social de mercado en la Constitución,
- en 1998, el Plan Nacional de Derechos Humanos en el Ecuador, que sirvió de base para el Plan Operativo de los derechos de las personas consumidoras;
- en el 2000, la LODC;
- en el 2008, en la CRE se incorpora una sección correspondiente a los derechos de las personas usuarias y consumidoras en el capítulo tercero de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria;

⁶ Este podría estar relacionado a un derecho humano como la salud, vida digna, vivienda adecuada, entre otros.

- en el 2015, se dan las últimas modificaciones a las Directrices de Protección del Consumidor por parte de Naciones Unidas, en las que se incorporan la responsabilidad que tenemos las personas consumidoras en el consumo sostenible.

Paulina Murillo señaló que ha existido un estancamiento en la protección de las personas consumidoras y usuarias. Destacó que en el 2009 existió una mesa andina de consumidores, en el seno de la Comunidad Andina de Naciones, que no se ha podido retomar desde ese momento, y que no han existido iniciativas relevantes por parte del Estado. Además, indicó que existió una Subsecretaría de Competencia y Defensa del Consumidor⁷, cuya área de *competencia* fue trasladada a la Superintendencia de Control de Poder del Mercado, viéndose debilitada la protección de las personas consumidoras desde la Función Ejecutiva; y sin que se haya asignado la competencia de establecer una política pública armonizada de defensa de las personas consumidoras en ningún organismo del Estado.

Asimismo, indicó que en el 2017 se aprobó el Plan de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” y que, por un esfuerzo dinámico por parte de la Defensoría del Pueblo, se logró a través de acciones de incidencia, que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) incorpore a la promoción y protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, en vista de que, aunque en el 2010 ya se los había incorporado, estos no se visualizaban.

Murillo recalcó la importancia de generar espacios de debate y construcción colectiva para que se escuche la voz de varios sectores que coadyuvan a la búsqueda de mecanismos más adecuados para la protección de los consumidores.

Adicionalmente, dio a conocer diferentes modelos de protección a nivel de Sudamérica e indicó que Ecuador es uno de los pocos países que no cuenta con una institución coordinadora que determine la política pública en materia de defensa del consumidor, como por ejemplo: el INDECOPI de Perú, SERNAC de Chile, Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Secretaría de Defensa del Usuario y Consumidor de Paraguay; otras que pertenecen al Ministerio de Justicia como la Secretaría Nacional del Consumidor en Brasil (SENACON) o a Ministerios

⁷ Esta Subsecretaría parte del Ministerio de Industrias y Productividad.

de Producción como en Argentina. Además, en estos países coexisten con defensorías del pueblo o comités de defensa de derechos humanos, diferenciándose en el abordaje de los casos.

Con este panorama, resaltó que se está respondiendo al mandato constitucional que tiene la Defensoría del Pueblo en este ámbito, pero que lo que se desea es hacerlo óptimamente y de mejor manera, ya que lo que correspondería a esta institución es abordar más casos de impacto social o reiterativos, como el de cocinas de inducción. Por otro lado, destacó la importancia de tener una instancia articuladora, específica y armonizadora que determine la política pública en defensa de las personas consumidoras.

Finalmente, expuso que el modelo de protección de consumidores de Brasil cuenta con un Sistema Nacional de Defensa del Consumidor que coordina la SENACON perteneciente al Ministerio de Justicia y, a la vez, se encuentra en articulación con la sociedad civil, Ministerio Público, juzgados especiales, organismos técnicos, etc.; figura que, a criterio de la expositora, cumple con los parámetros necesarios para una adecuada protección.

Conclusiones del conversatorio



De las intervenciones realizadas, Paulina Murillo, adjunta de Usuarios y Consumidores de la DPE, concluyó que:

1. Las barreras de acceso a la justicia, la falta de política pública específica y armonizada que decanta en una deficiente protección de derechos de las personas consumidoras, se podrían mitigar mediante una propuesta de reforma a la LODC desde la Asamblea Nacional; a través de un proceso participativo y técnico. Esta normativa debería observar las disposiciones constitucionales y directrices de Naciones Unidas aplicables a la materia; así como determinar la creación de un

organismo específico que establezca la política pública para la protección de las personas consumidoras.

2. Interponer causas de consumidores ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según lo expuesto por Roberto Rojas, podría generar mayor conciencia sobre la importancia de los derechos de las personas consumidoras.

3. Es importante potenciar la participación de la sociedad civil, sobre todo en lo referente al apoyo a su organización y empoderamiento. Una sociedad civil organizada promueve una cultura del reclamo, se convierte en la mejor reguladora del mercado y exige al Estado el cumplimiento de sus deberes de respeto y protección de los derechos de las personas consumidoras.

4. A nivel internacional se ha avanzado en la perspectiva de derechos de las personas consumidoras, no obstante, en nuestro país ha existido un retroceso en este ámbito. Asimismo, pueden existir diversos puntos de vista alrededor del tema, pero lo importante es la construcción colectiva de propuestas pragmáticas.

5. La obligatoriedad de que el Estado garantice la protección de los derechos de las personas consumidoras contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, el objetivo 1, sobre erradicar la pobreza, debe ser entendido de manera integral pues no solo supone el acceso a recursos económicos, sino que se encuentra afín con el acceso a servicios básicos, que a la vez se relaciona con el derecho a la vida digna de las personas; el objetivo 6 de agua limpia y saneamiento; el objetivo 10 de reducción de las desigualdades, si se parte de que la persona consumidora está en una situación de desventaja, cómo el Estado ecuatoriano debe, a través de sus acciones, tratar de acortar esa brecha de desigualdad y cómo se deben tomar medidas que protejan a las personas consumidoras y usuarias, en especial cuando son parte de grupos de atención prioritaria; y, el objetivo 12 relacionado a producción y consumo responsables.

6. Es necesario contar con un organismo articulador, armonizador, coordinador y que dictamine la política pública sobre protección de los derechos de las personas consumidoras.

En definitiva, estos espacios permiten evidenciar la necesidad de fortalecimiento de la protección de los derechos de las personas consumidoras, a

través de la reforma o aprobación de una nueva Ley Orgánica de Defensa del Consumidor que responda a los principios de las Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, y el cumplimiento de la CRE, lo cual ayude a la eliminación de las barreras de acceso a la justicia, evidenciadas en este conversatorio.

Para finalizar, la moderadora recalcó que este es un tema que nos corresponde a todos y todas ya que somos personas consumidoras.

3. Resultados encuesta a participantes

Los y las participantes tuvieron la oportunidad de plasmar por escrito su opinión respecto a las siguientes preguntas:

- ¿Te has sentido vulnerado en tus derechos como persona consumidora?
- ¿Cuál crees que es el mecanismo que debería adoptar el Estado para asegurar una mejor protección a las personas consumidoras?
- ¿Alguna vez has presentado un reclamo por la afectación a tus derechos como persona consumidora en la Administración de justicia o en alguna agencia de control (telecomunicaciones, electricidad, etc.)? En el caso de ser tu respuesta afirmativa, escribe ¿cuál fue tu experiencia? y, en el caso de ser negativa, indica ¿por qué no lo hiciste?

Del análisis de las encuestas se obtuvo los siguientes resultados:

El 97 % de las personas indicaron que se han sentido vulnerados en sus derechos como consumidores.

Número de personas que contestaron la pregunta: 32

El 27 % de las personas indicaron que se debe crear un ente autónomo especializado con potestad sancionatoria, mientras que el 19 % señaló a la educación al consumidor como mecanismo para la protección de las personas consumidoras.

Número de personas que contestaron la pregunta: 37

El 44 % de las personas manifestaron que alguna vez han presentado un reclamo por la afectación a sus derechos como persona consumidora en la Administración de justicia o en alguna agencia de control.

Número de personas que contestaron la pregunta: 32

El 43 % de las personas que sí han presentado un reclamo sostuvo que los mecanismos de reclamación no fueron efectivos.

Número de personas que contestaron la pregunta: 14

El 36 % de las personas que no han presentado un reclamo lo atribuyó a la falta de conocimiento de mecanismos de reclamación e instancias competentes.

Número de personas que contestaron la pregunta: 11