

Quito D.M., 02 de diciembre de 2025

Señor:
Mtr. Niels Anthonez Olsen
Presidente de la Asamblea Nacional
Presente. -
De mi consideración:

Reciba un cordial y respetuoso saludo desde mi despacho.

Consciente del compromiso que tiene la Asamblea Nacional con una gestión pública responsable, transparente y eficiente, me dirijo a usted para presentar el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR PARA PROTEGER A LOS USUARIOS FRENTE A ABUSOS FINANCIEROS Y DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

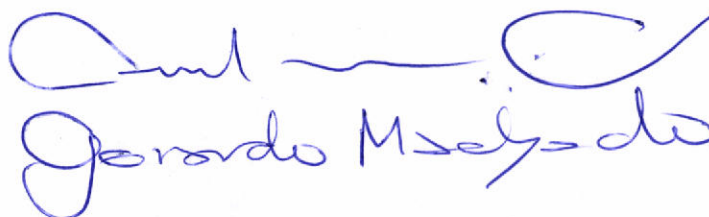
El proyecto de ley se presenta en virtud del artículo 134, numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 54, numeral 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que faculta a las y los asambleístas a presentar proyectos de ley con el respaldo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.

Adjunto a este memorando se encuentra el texto del proyecto de ley, las firmas de respaldo y la ficha de verificación de alineación del proyecto con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo exige la normativa vigente.

Por lo expuesto, y en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, me permito solicitar se disponga el trámite correspondiente conforme al artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente


Gerardo Machado


ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR
No. de trámite:
474951
Fecha recepción: 2025-12-02 10:49
No. de referencia:
S/N
Fecha documento: 2025-12-02
Remitente:
Gerardo Eugenio Machado Clavijo
jerardo.machado@asambleanacional.gob.ec

Revise el estado de su documento con el usuario 0101672988 en: <http://dts.asambleanacional.gob.ec>

Quito: Una página
Año: 8 de diciembre

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY
ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR PARA PROTEGER A
LOS USUARIOS FRENTE A ABUSOS FINANCIEROS Y DEFICIENCIAS
EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA Y NECESIDAD SOCIAL

1.1 Historia y contexto del problema

La protección de los derechos de usuarios y consumidores constituye un eje fundamental del sistema constitucional ecuatoriano. Sin embargo, en la práctica cotidiana, persisten múltiples vulneraciones que afectan a millones de personas, especialmente en contextos de desigualdad económica, asimetría de información, contratos de adhesión y servicios públicos esenciales.

Desde la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, el mercado ha evolucionado significativamente: proliferación del crédito al consumo, digitalización de contratos, expansión de entidades comerciales no financieras, aparición de plataformas tecnológicas de servicios y mayor dependencia ciudadana de los servicios públicos domiciliarios. Este escenario ha generado nuevos riesgos que la normativa vigente no regula de manera suficiente, lo que ha permitido la consolidación de prácticas abusivas y situaciones de indefensión para los consumidores.

1.2 Importancia del problema financiero y contractual

Uno de los problemas más graves identificados en el mercado ecuatoriano es la práctica del anatocismo, es decir, el cobro de intereses sobre intereses vencidos o capitalizados. Aunque la ley lo prohíbe, su ejecución continúa a través de mecanismos indirectos: refinanciamientos que incorporan intereses al capital, nuevas letras o pagarés que sustituyen la obligación original, y el uso de fórmulas digitales que acumulan intereses sin desglosarlos claramente.

Estas prácticas afectan de manera desproporcionada a personas de bajos ingresos que adquieren bienes o servicios mediante crédito, muchas veces sin una comprensión plena de la estructura de costos. La falta de transparencia, la asimetría de información y la ausencia de un control estatal estricto permiten que intereses ilegítimos continúen generándose, ocasionando endeudamiento excesivo, pérdida patrimonial y empobrecimiento progresivo de los hogares.

1.3 Impacto social y vulneración de derechos

El crédito, los servicios públicos y las plataformas digitales se han convertido en elementos indispensables de la vida cotidiana; sin embargo, también representan focos permanentes de abuso. Numerosos consumidores se ven afectados por contratos digitales que incorporan

cláusulas ilegales o costos ocultos; hogares de todo el país reciben facturación indebida o excesiva en servicios esenciales como luz, agua o internet; y miles de personas enfrentan cortes injustificados o prolongados sin acceder a una compensación efectiva. A ello se suma que muchos usuarios desconocen los mecanismos de reclamo existentes y, ante la falta de respuesta estatal, quedan en situación de absoluta indefensión. Esta problemática se agrava por la debilidad de los sistemas de supervisión sectorial, que en varios casos no actúan de manera preventiva, no detectan oportunamente prácticas abusivas o no coordinan adecuadamente con la Defensoría del Pueblo para garantizar la protección efectiva de los derechos de los consumidores.

1.4 Situación problemática actual

A pesar de que el marco legal vigente establece principios generales de protección al consumidor, persisten tres vacíos críticos que afectan la eficacia de estos derechos. En primer lugar, existe una ausencia de una prohibición expresa y reforzada del anatocismo, ya que la normativa actual no contempla de manera clara las prácticas indirectas ni las modalidades digitales mediante las cuales se acumulan intereses sobre intereses, permitiendo así la continuidad de esta forma de abuso financiero. En segundo lugar, no se han definido con precisión las competencias de las superintendencias sectoriales como garantes de los derechos de los consumidores, pues su rol suele limitarse a la regulación económica sin abarcar la supervisión efectiva de prácticas contractuales o comerciales abusivas, especialmente en sectores como telecomunicaciones, energía, servicios financieros no bancarizados y comercio digital. Finalmente, existe una marcada debilidad en la protección de los usuarios frente a fallas en los servicios públicos domiciliarios, ya que las disposiciones actuales no aseguran mecanismos idóneos de reparación integral ni procedimientos de seguimiento administrativo cuando las interrupciones o daños son atribuibles a entidades públicas. En conjunto, estas falencias generan un escenario en el que el consumidor termina soportando las cargas, mientras el proveedor —público o privado— mantiene una posición de poder desproporcionado.

1.5 Insuficiencia del marco normativo vigente

La Constitución reconoce derechos fundamentales esenciales para la vida en sociedad, entre ellos la protección contra prácticas abusivas, el acceso a información clara, el derecho a recibir servicios públicos eficientes y continuos, la garantía de reparación integral ante vulneraciones y la prohibición del enriquecimiento injusto. No obstante, estos mandatos constitucionales no se reflejan plenamente en la normativa vigente. La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor no regula de manera expresa todas las formas en que se manifiesta el anatocismo, lo que permite la persistencia de intereses ilegítimos a través de mecanismos directos e

indirectos. Tampoco establece competencias obligatorias y precisas para que las superintendencias sectoriales ejerzan un rol activo como defensoras de los consumidores dentro de sus ámbitos de regulación. Asimismo, la ley no determina obligaciones claras de reparación integral para las entidades públicas que prestan servicios domiciliarios cuando incurre en fallas, interrupciones o afectaciones atribuibles a su responsabilidad. Esta ausencia de normas específicas facilita la aparición de abusos sistemáticos y deja sin protección efectiva a las personas frente a prácticas de mercado perjudiciales y frente a deficiencias en la prestación de servicios esenciales.

2. Objetivo del Proyecto de Reforma

El proyecto busca actualizar y fortalecer la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor mediante tres ejes:

1. **Prohibición absoluta del anatocismo**, incluyendo sus formas encubiertas.
2. **Obligación de supervisión efectiva por parte de las superintendencias sectoriales**, en coordinación con la Defensoría del Pueblo.
3. **Reparación integral ante fallas en servicios públicos domiciliarios**, especialmente cuando el proveedor es una entidad estatal.

CONSIDERANDO

Que, el artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador establece como deber primordial del Estado garantizar la protección de los derechos de las personas, asegurar el acceso a servicios públicos de calidad y promover el bienestar integral de la población;

Que, el artículo 52 de la Constitución reconoce a las personas el derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a recibir información precisa y no engañosa, a elegir con libertad, y a ser protegidas frente a prácticas abusivas o de explotación que afecten su patrimonio o su dignidad;

Que, el artículo 213 del texto constitucional dispone que las superintendencias ejercerán vigilancia, auditoría y control sobre las actividades económicas, mercantiles, financieras y de prestación de servicios, a fin de garantizar la protección del interés general y la transparencia en las relaciones con los consumidores;

Que, el artículo 326 de la Constitución prohíbe el enriquecimiento injusto, establece el deber de reparar integralmente los daños causados

y ordena que ninguna relación contractual puede generar ventajas ilegítimas o desproporcionadas;

Que, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor reconoce como principios fundamentales la transparencia, la información clara, la protección frente a cláusulas abusivas, la reparación integral y la garantía de servicios públicos continuos, eficientes y seguros, pero requiere ser actualizada para enfrentar nuevas modalidades de abuso, especialmente en contratos de crédito, servicios digitales y facturación de servicios públicos;

Que, persisten en el mercado prácticas contrarias a los derechos constitucionales de los consumidores, como el anatocismo directo e indirecto, la capitalización de intereses vencidos, la inclusión de cláusulas ilegales en contratos de adhesión digitales y la ausencia de mecanismos efectivos de supervisión y sanción;

Que, la debilidad en los sistemas de control sectorial, la falta de coordinación institucional y la inexistencia de procedimientos claros para garantizar la reparación integral frente a fallas en servicios públicos dejan a los consumidores en situación de indefensión y vulneran principios constitucionales de equidad, justicia y protección al usuario;

Que, el artículo 134, numeral 1, de la Constitución de la República del Ecuador, y el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, facultan a las asambleístas y los asambleístas a presentar proyectos de ley y reformas normativas en el marco de sus competencias;

En ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, expide el siguiente:

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY
ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR PARA PROTEGER A
LOS USUARIOS FRENTE A ABUSOS FINANCIEROS Y DEFICIENCIAS
EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

Artículo 1.- Agréguese el siguiente inciso después del Art. 38 de la Ley Orgánica De Defensa Del Consumidor

En el caso de que se trate de entidades del sector público que actúen como prestadoras del servicio, además de reintegrar los valores cobrados indebidamente, deberán garantizar el restablecimiento oportuno del servicio y adoptar medidas para el resarcimiento del daño causado. Para ello, deberán implementar mecanismos de seguimiento administrativo y supervisión por parte de la autoridad competente, que aseguren la reparación integral de los derechos de las personas usuarias afectadas.

Artículo 2.- Inclúyase los siguientes incisos en el Art. 47 de

la Ley Orgánica De Defensa Del Consumidor

En complemento de esta prohibición, queda absolutamente vedada toda práctica directa o indirecta de anatocismo, incluyendo la capitalización de intereses vencidos, moratorios o devengados, aun con acuerdo expreso entre las partes. No podrán generarse nuevos intereses sobre valores que no correspondan estrictamente al capital adeudado.

Se consideran nulas las cláusulas que permitan: (i) la incorporación de intereses como capital en procesos de refinanciamiento; (ii) la firma de nuevos títulos que integren intereses vencidos como base de cálculo; o (iii) el uso de fórmulas que acumulen intereses periódicamente.

La autoridad de control y la Defensoría del Pueblo deberán implementar mecanismos de revisión sistemática de los contratos de adhesión, digitales o físicos, emitidos por proveedores y entidades financieras no supervisadas, a fin de detectar y sancionar cualquier modalidad de anatocismo encubierto.

La autoridad de control y la Defensoría del Pueblo velarán por el estricto cumplimiento de esta disposición y, en caso de infracción, dispondrán la devolución inmediata de todo monto cobrado por anatocismo, con el interés legal correspondiente y sin perjuicio de las sanciones administrativas aplicables.

Artículo 3.- Agréguese el artículo 63.1 después del artículo 63 de la Ley Orgánica De Defensa Del Consumidor

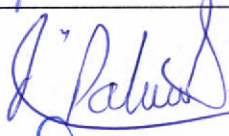
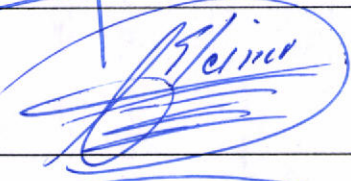
Art. 63.1.- Competencias de las Superintendencias Sectoriales.

Las superintendencias sectoriales competentes, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, estarán obligadas a ejercer vigilancia, supervisión y control preventivo y correctivo sobre los proveedores públicos o privados sometidos a su regulación, en lo relativo al cumplimiento de los derechos reconocidos en la presente Ley.

Estas entidades coordinarán con la Defensoría del Pueblo el intercambio de información, la recepción de denuncias, la aplicación de sanciones y la verificación del cumplimiento de medidas correctivas.

Cuando se detecten infracciones cometidas por proveedores bajo su ámbito, las superintendencias deberán emitir resoluciones administrativas vinculantes que ordenen el cese inmediato de las prácticas lesivas a los consumidores y determinar las sanciones correspondientes, conforme a la normativa sectorial aplicable.

Al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador y el numeral 1 del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, las y los asambleístas abajo firmantes respaldamos el: "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR PARA PROTEGER A LOS USUARIOS FRENTE A ABUSOS FINANCIEROS Y DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS."

"PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR PARA PROTEGER A LOS USUARIOS FRENTE A ABUSOS FINANCIEROS Y DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS "	
Nombre del Asambleísta	Firma
Blares Luna Arévalo	
Héctor Rodríguez Chaves	Ht. Rht 7
Ricardo Patiño Arce	
Franklin Somarriva	
KLEINER TOLMAY Cruz	
DIEGO SALAS B.	
Roque Ordóñez	
Christian Flemondes Y.	
Juan Torralba	

**FICHA DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS**

Nombre del Proyecto de Ley y/o reforma: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR PARA PROTEGER A LOS USUARIOS FRENTE A ABUSOS FINANCIEROS Y DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Proponente de la iniciativa legislativa: Gerardo Eugenio Machado Clavijo

I. NECESIDAD DEL PROYECTO O INICIATIVA LEGISLATIVA

1. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad jurídica?
 - Suplir la ausencia de regulación o normativa específica
2. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad programática y/o derecho?
 - Económica y/o productiva
 - Participación
3. ¿Qué normas legales vigentes se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta?
LEY ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR

II. ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA

4. ¿El ámbito de la propuesta de Ley y/o reforma y sus principios están previstos dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?
¿A qué objetivo del PND se alinea más su contenido?
 - Objetivo 2, Potenciar las capacidades de la ciudadanía con acceso universal a una educación inclusiva de calidad, acceso a espacios de intercambio cultural y una vida activa.
5. ¿La propuesta de Ley y/o reforma viabiliza, apoya o complementa de alguna manera los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)?
¿A qué objetivo del Agenda 2030 se alinea más su contenido?
 - Objetivo 12, Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

III. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS

6. ¿La propuesta de Ley y/o reforma da lugar a alguna carga y/o impacto económico en:
 - Ninguno

IV. REPERCUSIONES SOCIALES

7. ¿Qué población se vería beneficiada?
 - Población nacional

V. EFECTOS Y/O REPERCUSIONES POLÍTICAS

8. ¿Qué función/es y/o entidad/es se encargarán de implementar la propuesta de Ley y/o reforma?
 - Función Ejecutiva
 - INSTITUTO NACIONAL DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA IEPS
 - Función de Transparencia y Control Social
 - DEFENSORIA DEL PUEBLO
9. ¿Es posible identificar posibles efectos secundarios negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas de su propuesta?
NO