

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 043-INV-CGUTL-AN-2025**

Quito, D.M., 05 de septiembre de 2025

Proponente: Asambleísta Niels Anthonez Olsen Peet

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 02 de septiembre de 2025, el asambleísta Niels Anthonez Olsen Peet remite mediante Memorando Nro. AN-OPNA-2025-009-M, a la magíster Mishel Andrea Mancheno Dávila, primera vicepresidenta de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil” signándole con trámite Nro. 471301, al cual adjunta la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-3760-M, de fecha 03 de septiembre de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República; y, 54, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar

informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por el asambleísta Niels Anthonez Olsen Peet, con el respaldo de veintiséis asambleístas, que corresponde al **17 %** de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual **CUMPLE** con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Es necesario precisar que tres firmas del listado: 1) Carlos Dávila A.; 2) Maite Levi; 3) Tatiana Donoso no han podido ser confirmadas su validez, puesto que, de corresponder a algún o alguna legisladora suplente principalizada, ésta debe contar con la respectiva certificación de su habilitación en el marco de lo que dispone el Artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En consecuencia, sólo se contabilizan veintiséis firmas de las veintinueve contenidas en el listado.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde al Asambleísta, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **PÚBLICA – ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL (AVIACIÓN CIVIL)**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil” contiene: Exposición de Motivos, dieciocho considerandos, doscientos treinta y cuatro artículos y disposiciones: cinco generales, cuatro transitorias, cuatro derogatorias y una final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada en las líneas que anteceden, el “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil”, se constituye una norma de carácter orgánico; toda vez que, pretende normar derechos constitucionales y establecer parámetros de trabajo coordinado como instituciones creadas por la Constitución. Por lo tanto, la categoría normativa es correcta.

3.6 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Niels Anthonez Olsen Peet	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE

Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley.	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad¹.

En este sentido, los derechos a su vez son superiores al Estado, puesto que adquieren la característica de ser inherentes a la condición humana, y, por lo tanto, el Estado está en la obligación de respetarlos, protegerlos y de abstenerse de realizar cualquier conducta que implique una vulneración, restricción o menoscabo injustificado, pues los derechos limitan a todos los poderes del Estado y consecuentemente las actuaciones realizadas por las y los servidores públicos.

La Iniciativa Legislativa plantea la creación de una ley orgánica que regule y controle la aviación civil en el país para garantizar la seguridad, eficiencia y sostenibilidad del uso, así como, de las actividades del espacio aéreo. Es el Estado quien tiene la competencia de normar, planificar la concesión aeroportuaria y de aeronavegación civil. En consecuencia, estas disposiciones deben ser concordantes con la Constitución de la República del Ecuador,

¹Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH ¡Para exigir nuestros Derechos! Quito, diciembre 2014, pág. 5.

legislación conexas, normas vigentes de la Organización de Aviación Civil Internacional, entre otras². En ese contexto se procede con el siguiente análisis:

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como en el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. “54. (...) la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)”³.

Del mismo modo, esta Entidad Constitucional en la Sentencia Nro. 54-17-IN/22 se pronuncia sobre la necesidad de la **claridad** de manera que esta sea adoptada dentro del procedimiento legislativo al mencionar lo siguiente:

“[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.

Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica”.

Como sostiene la Corte Constitucional sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”⁴. La exposición de motivos, a más de constituir un requisito constitucional permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma propuesta.

La aviación civil constituye un componente esencial para el desarrollo económico, social y territorial del Ecuador, en tanto permite la conectividad de

²Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

³Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

⁴Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.

ciudades, regiones y países; promueve el comercio e impulsa el turismo. Sin embargo, la normativa vigente evidencia vacíos normativos y limitaciones estructurales que dificultan la respuesta adecuada a los retos contemporáneos de la industria aérea. Lo cual compromete la seguridad operacional, la protección de los derechos de los pasajeros y la inserción del país en los estándares internacionales.

La reforma propuesta se articula en torno a los siguientes ejes: 1) Adopción de estándares internacionales de seguridad operacional para reducir riesgos y prevenir accidentes; 2) Fortalecimiento de los derechos de las y los pasajeros con mecanismos eficaces; 3) Incorporación de regulaciones para las nuevas tecnologías, (aeronaves pilotadas a distancia); 4) Implementación de medidas de sostenibilidad ambiental que mitiguen la huella de carbono; y, 5) Consolidación de la normativa para fomentar la competitividad y la inversión en infraestructura aeroportuaria, para garantizar un transporte aéreo seguro⁵.

Desde el punto de vista jurídico, la propuesta de otorgar a la Ley de Aviación Civil el carácter de orgánico, no solo responde a la necesidad de conferirle estabilidad, jerarquía normativa y resistencia frente a coyunturas políticas, sino que se enmarca en garantizar la libertad de transporte aéreo dentro del territorio nacional sin privilegios de ninguna naturaleza⁶; así como también, regula derechos constitucionales; entre ellos, laborales, de soberanía y establece directrices para la coordinación con instituciones creadas por la Constitución.

Conforme a la teoría de la jerarquía normativa y a lo previsto en la Constitución, una ley orgánica goza de prevalencia sobre disposiciones ordinarias, asegurando la permanencia de principios esenciales para el sector aéreo. Ello se traduce en mayor seguridad jurídica para usuarios, operadores y autoridades, y en la posibilidad de dotar al ordenamiento de un marco más sólido frente a los procesos de modernización y globalización del transporte aéreo⁷. El impacto esperado de esta reforma normativa no se circunscribe únicamente a la eficiencia del transporte.

Puesto que, abarca el fortalecimiento institucional de los organismos de control, la mejora de la calidad de los servicios aéreos y la dinamización de la economía nacional mediante un incremento del turismo, comercio y conectividad internacional. En el plano ambiental, la reforma se vincula con el

⁵ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

⁶ Constitución de la República, (2024), Artículo 394.

⁷ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

cumplimiento de compromisos globales frente al cambio climático, introduciendo parámetros de sostenibilidad que consolidan un modelo de desarrollo responsable y armónico con el entorno.

Las deficiencias evidenciadas en auditorías internacionales, particularmente en el marco del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) y de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) revelan falencias en las atribuciones de vigilancia, en los mecanismos sancionatorios y en la actualización normativa frente a los avances tecnológicos. En este contexto, la modernización legal garantizaría la seguridad operacional, consolidaría la soberanía aérea y aseguraría que las operaciones se desarrollen conforme a las mejores prácticas internacionales.

La propuesta de una nueva Ley Orgánica de Aviación Civil trasciende la mera actualización normativa, puesto que constituye un instrumento de política pública que conjuga los principios de seguridad, sostenibilidad, competitividad y protección de derechos. Su aprobación permitirá que el Ecuador se integre al sistema internacional de aviación, garantice el derecho constitucional a un transporte seguro y fortalezca el rol estratégico del sector aéreo. Por tanto, es una reforma indispensable para robustecer el ordenamiento jurídico y responder a las exigencias de un sector en constante evolución⁸.

El impacto de la aviación en la cotidianidad obliga a reconocerla como un factor importante dentro de lo social, político, económico y en nuestra seguridad nacional⁹. El transporte aéreo de personas y cosas es una de las formas más avanzadas de comunicación social y merece toda la atención y protección posible. No podemos negar que los fenómenos atmosféricos adversos han sido superados gracias a los avances de la meteorología y de las ayudas en la navegación.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) es una agencia de las Naciones Unidas que ayuda a 193 países a cooperar entre sí y compartir sus cielos para beneficio mutuo. Desde su creación en 1944 ha ayudado a los países de manera diplomática a lograr una red de movilidad aérea mundial excepcionalmente rápida y fiable, que conecta a familias, culturas y empresas de todo el mundo y promueve el crecimiento sostenible, la prosperidad socioeconómica dondequiera que vuelen las aeronaves¹⁰.

⁸ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

⁹ Damianovich, J. (1950). La Organización de Aviación Civil Internacional (O. A. C. I.), pp. 86.

¹⁰ <https://www.icao.int/about-icao>

Ante una nueva era de digitalización e innovaciones en vuelo y propulsión, el transporte aéreo depende del apoyo experto, de la orientación técnica y diplomática de la OACI para trazar un futuro que responda a necesidades y amplie sus alianzas entre países y con las partes técnicas interesadas ofreciendo una visión estratégica global, soluciones eficaces y sostenibles. Ecuador es uno de los países inscritos en la comunidad internacional que participó en el desarrollo de la historia de la Aviación Civil.

Por ello, con la finalidad de velar el progreso y la seguridad de las operaciones, así como resolver los problemas específicos de la aviación civil, el 9 de agosto de 1946 se crea la Dirección de la Aviación Civil adscrita a la Comandancia General de la Aeronáutica y el 4 de diciembre de 1951 se crea la Junta de Aviación Civil Ecuatoriana, adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, a la cual se le otorga como organismo ejecutivo, la Dirección General de Aviación Civil, como se puede observar la búsqueda para conseguir la institucionalidad ha sufrido varios cambios.

Con la emisión del Decreto Supremo Nro. 006 del 12 de julio de 1963 la Dirección de Aviación Civil es adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Fuerza Aérea Ecuatoriana y es a partir de ahí, que se genera un desarrollo planificado de la infraestructura aeronáutica. Actualmente la Ley de Aviación Civil otorga la regulación y control de la actividad aeronáutica en el territorio ecuatoriano a dos organismos que están determinados legal y reglamentariamente el Consejo Nacional de Aviación Civil y la Dirección General de Aviación Civil.

La Constitución de la República en sus artículos 314 y 316 pone en manifiesto la responsabilidad del Estado en la provisión de los servicios públicos de agua potable, energía eléctrica, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias entre otras que determine la Ley, garantizando que su provisión responda a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad, pudiendo el Estado disponer que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos y establecerá su control y regulación.

Esta responsabilidad estatal podrá ser delegada, la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tengan mayoría accionaria. Dicha delegación se sujetará al interés nacional respetando los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico, puede de manera excepcional delegar la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos permitidos por Ley. Bajo esos criterios se sugiere que el Proyecto de Ley considere todas

las normas que necesitan ser eliminadas y se planteen con las denominaciones establecidas en el Registro Oficial.

Se recomienda observar los parámetros previamente desarrollados en el presente informe y lo dispuesto en la Constitución de la República, tratados internacionales, los ordenamientos infraconstitucionales vigentes; así como, jurisprudencia, dictámenes y sentencias afines con la finalidad de no contradecir o afectar derechos constitucionales o regulaciones existentes que puedan perturbar la aplicación de la norma, asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre la propuesta remitida y el ordenamiento jurídico actual.

También, se recomienda que en el debate legislativo y construcción de la norma se tenga en cuenta los parámetros determinados por el Manual y Reglamento de Técnica Legislativa para garantizar los principios constitucionales como la seguridad jurídica, coherencia y armonía con el ordenamiento jurídico. Es así que los artículos deben ser estructurados bajo una disposición más no en términos descriptivos, siempre con miras de salvaguardar la seguridad jurídica. Por otra parte, es necesario tener en cuenta las fusiones realizadas a los ministerios y secretarías desde el 15 de agosto de 2025 con decretos ejecutivos para la denominación de las instituciones responsables.

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley **NO** refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, **NO** afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil” plantea la creación de una ley orgánica que regule, controle la aviación civil en el país para garantizar la seguridad, eficiencia y sostenibilidad del uso, así como, de las actividades del espacio aéreo. Es el Estado quien tiene la competencia de normar, planificar la concesión aeroportuaria y de aeronavegación civil. En consecuencia, estas disposiciones deben ser concordantes con la Constitución de la República del Ecuador, legislación conexas, normas vigentes de la Organización de Aviación Civil Internacional, entre otras.

Al respecto se señala que: la Norma Propuesta **NO** guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido no establece disposiciones sobre la materia, ni genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil” se concluye que, **NO** contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la CRE.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina

en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta normativa se puede precisar que su desarrollo normativo **NO** constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido menos aún establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Ni genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley **NO** genera impacto en los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

4.7 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma

En relación con los informes técnicos no vinculantes de los proyectos de ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que *“(...) el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: (...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...).”*

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal y Tributaria de competencia exclusiva del Ejecutivo.

El “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil” tiene por objeto regular y controlar la aviación civil en el territorio nacional para garantizar la seguridad, eficiencia y sostenibilidad de las actividades aéreas civiles y el uso del espacio aéreo.

El Artículo 2 del proyecto de Ley establece la implementación, operación y mantenimiento del programa estatal de seguridad operacional (SSP), la cual corresponde al Estado a través de la Dirección General de Aviación Civil y debe estar alineado al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Asimismo, en el

artículo 17 se definen atribuciones de la Dirección General de Aviación Civil entre las que se incluyen la implementación, operación y mantenimiento del SSP, sistemas de vigilancia, recopilación y procesamiento de datos de seguridad operacional. Al respecto, es necesario resaltar que actualmente, la Dirección General de Aviación Civil cuenta con infraestructura tecnológica que soporta la implementación del SSP, que incluye sistemas de reporte de incidentes y peligros operacionales (RIPO), notificación de sucesos de tránsito aéreo (ATS), notificación de impactos de naves (IBIS), entre otros elementos clave encaminados al cumplimiento de estándares internacionales en aviación. Así, este artículo contribuye a la formalización, establecimiento de base legal y continuidad del programa, el cual se alinea al actual plan de las entidades reguladoras de las actividades aéreas.

Así mismo, en el Proyecto de Ley no se prevé la creación de nuevos impuestos ni un incremento directo de la carga tributaria. Por su parte, el financiamiento se sostiene en la recaudación de tasas y derechos aeroportuarios y aeronáuticos (derechos de aterrizaje, uso de terminales, seguridad, estacionamiento de aeronaves, arrendamientos, multas e intereses) conforme los artículos 43 y 45 del proyecto de Ley. En relación a ello, cabe mencionar que la Disposición General Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) establece lo siguiente:

“Las entidades y organismos del sector público, que forman parte del Presupuesto General del Estado, podrán establecer tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos, tales como pontazgo, peaje, control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otros, a fin de recuperar, entre otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado, con base en la reglamentación de este Código. La modificación o actualización de las tasas será aprobada por las máximas autoridades mediante acuerdo o resolución, según corresponda, de forma bianual”.

Cabe destacar que, la autoridad aeronáutica podrá establecer, modificar, exonerar, y extinguir tasas y contribuciones, conforme al artículo 301 de la CRE y en concordancia con las disposiciones del COPLAFIP y su Reglamento.

Por otro lado, los artículos 112, 113 y 114 se dirigen a garantizar que las competencias de personal aeronáutico se alineen con estándares nacionales e internacionales. Con base a ello, el establecimiento de escalas remunerativas responde a características específicas de las actividades en la aviación que requieren personal con altos niveles de competencias, precisión y responsabilidad para garantizar la seguridad operacional. Los artículos del proyecto de ley apuntan al reconocimiento de especialización del personal aeronáutico contemplando los aspectos técnicos para cada puesto con el fin de cumplir con estándares nacionales e internacionales en esta materia. El establecimiento de escalas remunerativas, se deberá realizar en conjunto con el ente rector de trabajo, y con dictamen previo del ente rector de las finanzas públicas, tal como lo establece el proyecto de Ley en su artículo 2 y en su disposición transitoria segunda.

A la comisión especializada asignada, en caso de que el Proyecto de Ley sea aprobado por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), se recomienda, en conjunto con la Dirección General de Aviación Civil evaluar la actual operación y características del SSP para identificar áreas de fortalecimiento. Asimismo, solicitar a la Dirección General de Aviación Civil presentar los actuales niveles jerárquicos, de competencias, de complejidad y de responsabilidad del personal aeronáutico que sirva como base de sustento técnico, comparación internacional y también como base posterior para el ente rector de trabajo y el ente de las finanzas públicas para la determinación de escalas remunerativas justas, competitivas y que permitan el cumplimiento de estándares de nacionales e internacionales que garanticen la seguridad operacional y de la aviación.

Finalmente, se recomienda a la autoridad aeronáutica, en coordinación con el ente rector de las finanzas públicas, revise el esquema vigente de recaudación de tasas y derechos aeroportuarios y aeronáuticos, a fin de asegurar su correspondencia con el COPLAFIP y garantizar su sostenibilidad como mecanismo de financiamiento.

Así, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que, en el referido proyecto de “Ley Orgánica de Aviación Civil” contiene las siguientes características:

- **No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.**
- **No se identifica incremento del gasto público.**

4.8 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil”; podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: **9)** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; **11)** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes

y sostenibles; y, **17)** Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el **Plan Nacional de Desarrollo** es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Ecuador no se detiene” fue aprobado el 21 de agosto de 2025 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 012-2025-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan de Desarrollo para el nuevo Ecuador con los siguientes objetivos: **4)** 4. Impulsar el desarrollo económico que genere empleo de calidad y finanzas públicas, sostenibles, inclusivas y equitativas.; y, **7)**. Impulsar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes; y de la conectividad física y digital, que brinde condiciones de crecimiento y desarrollo económico.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones al Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.¹¹ (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención de la o el legislador, sino que ordena

¹¹Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido:

5.1 No existen sugerencias de Técnica Legislativa.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil” sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

1. **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
2. **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil”;
3. **Unificar** con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
4. **Designar** para su trámite, a la **Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa**, que es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 4, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil”.

Atentamente,



Mgr. Javier Antonio Nuques Balda
COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Elaboración:	Fernanda García
Análisis económico:	Michell Tello
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil”
PROPONENTE	Asambleísta Niels Anthonez Olsen Peet
FECHA DE PRESENTACIÓN	02 de septiembre de 2025
MATERIA	PÚBLICA – ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL (AVIACIÓN CIVIL)
OBJETIVO DEL PROYECTO	Crear la Ley Orgánica de Aviación Civil
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: Exposición de Motivos, dieciocho considerandos, doscientos treinta y cuatro artículos y disposiciones: cinco generales, cuatro transitorias, cuatro derogatorias y una final.</p> <p>La Iniciativa Legislativa plantea la creación de una ley orgánica que regule, controle la aviación civil en el país para garantizar la seguridad, eficiencia y sostenibilidad del uso, así como, de las actividades del espacio aéreo. Es el Estado quien tiene la competencia de normar, planificar la concesión aeroportuaria y de aeronavegación civil. En consecuencia, estas disposiciones deben ser concordantes con la Constitución de la República del Ecuador, legislación conexas, normas vigentes de la Organización de Aviación Civil Internacional, entre otras.</p>
CONCLUSIONES	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil”, sujeto a análisis, sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dispone de iniciativa legislativa;b) Se refiere a una sola materia;c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,



	e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.
RECOMENDACIONES	<p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Considerar los criterios establecidos en el presente Informe;2. Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica de Aviación Civil”;3. Unificar con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,4. Designar para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, que es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 4, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Elaborado por: NFGY

