



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL



OL



SZ7VHAT41Z

Trámite **212182**

Código validación **SZ7VHAT41Z**

Tipo de documento MEMORANDO INTERNO

Fecha recepción 07-may-2015 16:14

Numeración documento 0348-an-ag-ful-2015

Fecha oficio 07-may-2015

Remitente URIBE LOPEZ FANNY ESTHER

Función remitente ASAMBLEISTA

Revisar el estado de su trámite en:

www.asambleanacional.gob.ec/estadoTramite.net

8. J. J. J.

Quito, 07 de mayo de 2015.
Oficio No. 0348-AN-AG-FUL-2015

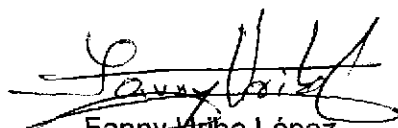
Señora
Gabriela Rivadeneira Burbano
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho.-

Señora Presidenta:

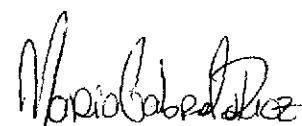
En nuestras calidades de asambleístas y en virtud de la capacidad de iniciativa para formular proyectos de Ley que otorga el Art. 134 numeral 1 de la Constitución de la República y Art. 54 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presentamos ante Usted y por su digno intermedio a las y los asambleístas y opinión pública, el Proyecto de LEY REFORMATORIA A LA LEY DE TURISMO Y A LA CODIFICACIÓN DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL, con el propósito que se digne darle el trámite constitucional y legal pertinente.

Acompañamos la exposición de motivos que sustenta esta propuesta, así como el apoyo de varios señores asambleístas

Atentamente,


Fanny Uribe López
ASAMBLEÍSTA POR GALÁPAGOS


Bayron Pacheco Ordóñez
ASAMBLEÍSTA POR CAÑAR


Gabriela Díaz Coka
ASAMBLEÍSTA POR PASTAZA


Gozoso Andrade Varela
ASAMBLEÍSTA POR MANABÍ


Antonio Posso Salgado
ASAMBLEÍSTA POR IMBABURA



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

ASAMBLEÍSTAS QUE APOYAN EL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA
A LA LEY DE TURISMO Y A LA CODIFICACIÓN DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL

NOMBRE	FIRMA
MARZENA ALBAN G	
PACO FIERRO QUIEDO	
CESAR SOLORZANO	
LUIS TAPIA	
René Yanduin	
Arcadio Bustos	
FRANCISCO ROMERO	
Cosoy Umojunga G.	



REPÚBLICA DEL ECUADOR ASAMBLEA NACIONAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los ecuatorianos hemos visto desde hace algún tiempo con asombro e indignación cómo las empresas nacionales y extranjeras abusan permanentemente en el cobro de las tarifas aéreas para movilizar pasajeros y transportar carga.

El propio Presidente de la República, economista Rafael Correa se ha quejado que la aerolínea de bandera nacional, TAME, cobra altas tarifas a pesar del subsidio que tiene en la entrega de combustible por parte del Estado; razón por la que en una de sus intervenciones públicas de los días sábados ofreció investigar el tema, para -según dijo- evitar que la gente siga sin utilizar, por ejemplo, la frecuencia de Quito a Santa Rosa, ya que ocurre que el gobierno construye aeropuertos de primer orden a costos millonarios en Santa Rosa, provincia de El Oro o en el Tena, provincia del Napo y, sin embargo, o no hay frecuencias o si las hay las aeronaves se desplazan casi vacías por falta de pasajeros que no tienen los recursos suficientes para utilizar este servicio que no es de lujo sino necesario y prioritario.

En el caso de Galápagos, la situación es muy difícil y complicada; primero porque los costos son extremadamente altos y el nivel de especulación con los costos hace que la mayoría de la población de Galápagos, que es de escasos recursos económicos, tenga que recurrir al endeudamiento para movilizarse a través de un avión.

Cuando mencionamos la *especulación* nos referimos a que el valor de las tarifas aéreas varían no solo de una hora a otra sino que depende de si "*la temporada es alta o baja*"; es decir, los usuarios de las aerolíneas están supeditados a la *libre discrecionalidad* de los valores que fijan las empresas de aviación.

Dicha situación va en detrimento y perjudica la economía familiar y del país, ya que impide un mayor desarrollo del turismo nacional y de las actividades económicas.

Esta conducta de las operadoras de transporte aéreo de pasajeros está reñida con expresas normas de la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor, cuyo artículo 17 establece que es obligación de todo proveedor, entregar al consumidor información veraz, suficiente, clara, completa y oportuna de los bienes o servicios ofrecidos, de tal modo que éste pueda realizar una elección adecuada y razonable.

Simplemente el Estado ha dejado de regular este transporte que es un servicio público y la Codificación de la Ley de Aviación Civil, artículo 6, literal k), apenas establece como atribución del Director General de Aviación Civil: "Registrar las tarifas aéreas de pasajeros, de aerolíneas nacionales y extranjeras, así como las de carga".

Se toma imperioso que la fijación de las tarifas aéreas de pasajeros debe hacerse a través de una ley que evite las discrecionalidades, y poner fin lo que a la postre es ahora el puente y el mecanismo para que las empresas operadoras de aviación comercial nacionales y internacionales abusen de los pasajeros, del usuario de carga y terminen fijando las tarifas a conveniencia exclusiva de un oligopolio que existe en nuestro país desde hace muchos años, lamentablemente.

No puede ser posible que las leyes de turismo y de aviación civil normen que las tarifas se decidirán a través de discrecionalidades y que sea mediante simples instructivos a



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

través de los cuáles se fijan las tarifas entre el Estado y las empresas operadoras del servicio aéreo.

Este aspecto debe ser modificado mediante este proyecto de Ley reformatoria a las leyes de Turismo y de Aviación Civil.

Tiene que terminarse la política de fijación de precios a través de "*discrecionalidades*". Basta ver algunos conceptos sobre lo que significa DISCRECIONALIDAD:

1.- **GENERAL** : "Este adjetivo hace referencia a aquello que se hace libremente, a la facultad de un gobierno en funciones *que no están regladas* y al servicio del transporte que no está sujeto a compromiso de regularidad. La discrecionalidad, por lo tanto, puede estar asociada a la acción que se deja a criterio de una persona, un organismo o una autoridad que esta facultada para regular".

2. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua dice:

"1.-Que se hace libre y prudencialmente.

2.- Se dice de la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que *no están regladas*.

3.- Dicho de un servicio de transporte: que no está sujeta a ningún compromiso de regularidad".

La discrecionalidad se ha convertido en el mecanismo expedito de las compañías de aviación para elevar el precio de las tarifas aéreas nacionales e internacionales por una serie de factores incomprensibles para todos los ciudadanos:

- a) Porque es temporada alta
- b) Por el horario (a veces los precios de los pasajes nacionales difieren en sus costos en valores de hasta 100 dólares, si vuela a las 6h00 o si vuela a las 12h00, etc.)
- c) Por la demanda de pasajes
- d) Por el clima
- c) Por cambio de documentos
- d) Otros motivos

No puede ser que el "*Instructivo para registro de tarifas aéreas de pasajeros*" en su artículo 9 establezca: "el registro de tarifas deberá realizarse de manera física o virtual con firma de responsabilidad del representante legal de la compañía, dirigido al director general de aviación civil y enviado a las direcciones electrónicas: registro-tarifas@dgac.gob.ec; edison.torres@dgac.gob.ec; norma.mendoza@dgac.gob.ec. Se legalizará el registro ante la DGAC, con el acuse recibo de Transporte Aéreo, que verificará la información remitida."

De esta manera, se deja de manera muy *discrecional* que las tarifas aéreas de pasajeros y de carga se fijan de un modo poco claro, específico y justo.

Hay que reformar el artículo 4 de la Ley de Aviación Civil para que el Consejo Nacional de Aviación Civil tenga como atribución la fijación de tarifas fijas cada que sea necesario y se justifique sin perjudicar el interés de los usuarios y consumidores, en base a los costos de operación de las aerolíneas nacionales y extranjeras, las mismas que deben ser elaboradas técnica y económicamente.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Por lo tanto, es fundamental que el Consejo Nacional de Aviación Civil fije de manera clara y directa **LAS TARIFAS ÚNICAS PARA EL SERVICIO AÉREO NACIONAL** de acuerdo a las frecuencias con determinación geográfica de cada una de ellas.

Igualmente, no es procedente que esté vigente una disposición en la Ley de Turismo que permita al proveedor o prestador de un servicio turístico, como el transporte aéreo, tengan la discrecionalidad de manera general para fijar las tarifas, sin excepción alguna. Por eso es indispensable que en la legislación se limite esta posibilidad y se pueda hacer cumplir en primer lugar un mandato constitucional, y luego una disposición legal de que sea una autoridad competente la que regule con fuerza obligatoria el valor de las tarifas aéreas para el ciudadano en general y para ciertos sectores de la población en particular, como es el caso de los residentes de Galápagos.

Al efecto el artículo 55 de la Ley de Turismo señala expresamente: "Las actividades turísticas descritas en esta ley gozarán de **discrecionalidad en la aplicación de las tarifas**". Es al amparo de esta disposición legal que los operadores de turismo, básicamente las aerolíneas, que son socios habituales en el giro del negocio, en la actualidad justifican el cobro de los pasajes aéreos al precio del mercado, o de acuerdo a los días en que se reservó; en definitiva conforme a políticas comerciales de libre mercado propias de este tipo de actividad privada donde predomina la ley de la oferta y la demanda, sin excepción alguna, ignorando que la transportación aérea también es un servicio público.

Por ello se torna imperativo que el Consejo Nacional de Aviación Civil en ejercicio de una facultad que le otorgue la Ley defina sin ambigüedades una tarifa fija para todas las rutas de transporte aéreo.

La reforma del artículo 55 de la Ley de Turismo tiene como fundamento esencial evitar cualquier interpretación o error en la aplicación de las resoluciones de los órganos del Estado.

De lo expuesto es necesario que por ley de la República se determine un precio justo y real de las tarifas aéreas para pasajeros y carga de la aviación comercial en el Ecuador .

Por ello nos permitimos presentar el **PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE TURISMO Y A LA CODIFICACIÓN DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL.**



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO

Que el artículo 4 de la Constitución dice que "El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo" (...);

Que el artículo 52 de la Constitución establece: "Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.

La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor";

Que el artículo 53 de la Constitución señala: " Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.

El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados";

Que el artículo 335 de la Constitución señala: "El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal";

Que el artículo 337 de la Constitución manda que "El Estado promoverá el desarrollo de infraestructura para el acopio, transformación, transporte y comercialización de productos para la satisfacción de las necesidades básicas internas, así como para asegurar la participación de la economía ecuatoriana en el contexto regional y mundial a partir de una visión estratégica";



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Que el artículo 392 de la Constitución anota que "El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional";

Que de acuerdo con el artículo 394 de la Constitución, corresponde al Estado regular el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias, siendo prioritario la promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte;

Que la Ley de Turismo en su artículo 55 contempla que "Las actividades turísticas descritas en esta Ley gozarán de discrecionalidad en la aplicación de las tarifas; con excepción de aquellas personas naturales o jurídicas que realicen abusos o prácticas desleales de comercio según la legislación vigente y los acuerdos internacionales a los que el Ecuador se haya adherido";

Que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor establece en su capítulo DERECHOS DEL CONSUMIDOR, que son derechos fundamentales del consumidor, a más de los establecidos en la Constitución Política de la República, tratados o convenios internacionales, legislación interna, principios generales del derecho y costumbre mercantil, entre otros los establecidos en sus numerales:

- "2. Derecho a que proveedores públicos y privados oferten bienes y servicios competitivos, de óptima calidad, y a elegirlos con libertad; 3. Derecho a recibir servicios básicos de óptima calidad;
-
5. Derecho a un trato transparente, equitativo y no discriminatorio o abusivo por parte de los proveedores de bienes o servicios, especialmente en lo referido a las condiciones óptimas de calidad, cantidad, precio, peso y medida";

Que la Ley de Aviación Civil en su artículo 2 indica: "El Estado ejercerá sus atribuciones a través del Consejo Nacional de Aviación Civil, como organismo encargado de la política aeronáutica del país; y, de la Dirección General de Aviación Civil y sus dependencias, como ente regulador, que mantendrán el control técnico-operativo de la actividad aeronáutica nacional";

Que la Codificación de la Ley de Aviación Civil en su artículo 4 señala: "Son atribuciones del Consejo Nacional de Aviación Civil:

- (...)
- b) Aprobar el Plan de Desarrollo Aeronáutico formulado por la Dirección General de Aviación Civil y velar por su cumplimiento, a la vez que apoyar y estimular las actividades aeronáuticas;
 - c) Otorgar las concesiones y los permisos de operación a las compañías nacionales y extranjeras de transporte aéreo público y revocarlos, suspenderlos, modificarlos o cancelarlos.

La decisión del Consejo Nacional de Aviación Civil deberá estar basada en el interés público, su conveniencia o necesidad, previniendo prácticas injustas, predatorias o



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

anticompetitivas, evitando concentración de la industria aeronáutica y de las frecuencias, dominación del mercado, monopolio;

- h) A pedido de la Dirección General de Civil, aprobar la creación y regulación de tasas y derechos por servicios aeroportuarios, tasas y derechos por facilidades aeronáuticas y utilización de la infraestructura aeronáutica, de los aeropuertos que estén bajo operación y administración de la Dirección General de Aviación Civil;

En los aeropuertos que sean operados y administrados por los municipios, en forma directa o mediante concesión, las tasas y derechos aeroportuarios serán fijados por las propias municipalidades, de conformidad con la ley”;

Que la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de acuerdo con el mandato previsto en el artículo 84 de la Carta Fundamental;

Que como antecedente el 12 de septiembre de 2014 el Consejo Nacional de Aviación Civil emitió la Resolución No. 013/2014, que estableció la tarifa diferenciada máxima del transporte aéreo desde el Ecuador continental hacia Galápagos y viceversa para los residentes permanentes y temporales de dicha provincia. La Secretaría del Consejo Nacional de Aviación Civil notificó la Resolución antes citada a las aerolíneas TAME EP, AEROGAL S.A., y AEREOLANE S.A.;

Que es impostergable adecuar la normativa secundaria contenida en la Ley de Turismo y en la Codificación de la Ley de Aviación Civil, a los preceptos de la Constitución de la República; y,

En uso de las atribuciones constitucionales y legales de las que se halla investida, expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA A LA LEY DE TURISMO Y A LA CODIFICACIÓN DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL SOBRE FIJACIÓN DE TARIFAS DE LOS PASAJES AÉREOS

Artículo 1.- Agréguese al final del artículo 55 de la Ley de Turismo el siguiente inciso:

“Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Nacional de Aviación Civil establecerá mediante resolución la tarifa fija para todas las rutas del transporte aéreo dentro del territorio ecuatoriano. El incumplimiento de esta disposición por parte de las líneas aéreas, provocará las sanciones que correspondan; inclusive la pérdida de la concesión de operación de transporte aéreo”.

Artículo 2.- En la Codificación de la Ley de Aviación efectúense las siguientes reformas:

1. En el artículo 4 que establece las atribuciones que tiene el Consejo Nacional de Aviación Civil, añadir un literal l:



**REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL**

"l) Fijar mensualmente las tarifas aéreas para la movilidad y transporte de pasajeros y carga dentro y fuera del país".

2.- Sustitúyase el artículo 63 por el siguiente:

"Art. 63.- Las comisiones entre las líneas aéreas nacionales e internacionales y las agencias de viajes legalmente establecidas en el Ecuador, para la movilización de pasajeros dentro y fuera del país, serán fijadas por el Consejo Nacional de Aviación Civil".

Artículo 3.- Quedan derogadas las normas de igual o menor jerarquía que se opongan a las disposiciones de esta Ley.

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito, en la sede de la Asamblea Nacional ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a