

Recomendación No. SCPM-DS- 001-2015

Pedro Páez Pérez

SUPERINTENDENTE DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO

CONSIDERANDO:

- Que el artículo 3 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador establece como deber primordial del Estado: “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir”;*
- Que el artículo 11 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.- Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.- Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento”;*
- Que el artículo 226 de la Constitución dispone: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”;*
- Que el artículo 275 de la Constitución de la República de Ecuador dicta: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.- El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución*

de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.- El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”;

- Que el artículo 283 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.- El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.”;*
- Que los numerales 1 y 2 del artículo 284 de la Constitución de la República establecen que la política económica tiene entre otros objetivos: “Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional”; e, “Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional”, respectivamente;*
- Que de acuerdo con el numeral 6 del artículo 304 de la Constitución de la República, la política comercial tiene el objetivo de: “Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados”;*
- Que el artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.- Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.- Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las*

telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.”;

Que el artículo 335 de la Constitución de la República del Ecuador indica que: “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 336 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad. El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley”;

Que el artículo 1 del Código Aeronáutico establece: “La aeronáutica civil en la República del Ecuador se rige por la Constitución Política de la República, los tratados y convenios internacionales ratificados por la República del Ecuador, así como por este Código, sus leyes especiales y reglamentos.- En los casos no previstos en este Código, se aplicarán las demás leyes de la República y los principios generales del Derecho Aeronáutico”;

Que la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado en su artículo 1 establece: “El objeto de la presente Ley es evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; la prevención, prohibición y sanción de acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas; el control y regulación de las operaciones de concentración económica; y la prevención, prohibición y sanción de las prácticas desleales, buscando la eficiencia en los mercados, el comercio justo y el bienestar general y de los consumidores y usuarios, para el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible”;

- Que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado establece los lineamientos para la regulación y formulación de política pública en el marco de esta Ley, entre los que se destaca: “[...]2. La defensa del interés general de la sociedad, que prevalece sobre el interés particular”;*
- Que el artículo 28 numerales 2, 4 y 5 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado establece: “Será admisible el establecimiento de restricciones a la competencia mediante resolución motivada de la Junta de Regulación, por razones de interés público, en cualquier sector de la economía nacional, en los siguientes casos: [...] 2. Para el desarrollo de sectores estratégicos de conformidad con la Constitución de la República; [...] 4. Para el desarrollo tecnológico e industrial de la economía nacional; y, 5. Para la implementación de iniciativas de acción afirmativa a favor de la economía popular y solidaria.- Procederá el establecimiento de restricciones a la competencia cuando se generen beneficios específicos, concretos y significativos para la satisfacción del interés general, en el ámbito o industria en la que se establezcan, se incremente la eficiencia y se generen beneficios a favor de los consumidores o usuarios, que justifiquen la aplicación de las mismas”;*
- Que el artículo 33 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado establece: “Los organismos, instituciones públicas, órganos de control, empresas públicas, de economía mixta, entidades públicas, gobiernos autónomos descentralizados, dentro de su potestad normativa, respecto de su contratación y de las prestaciones de servicios públicos realizadas en mercados relevantes de libre competencia, respetarán y aplicarán los principios, derechos y obligaciones consagrados en la presente Ley”;*
- Que conforme lo establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado: “Corresponde a la Función Ejecutiva, de modo excepcional y temporal, mediante Decreto Ejecutivo, la definición de políticas de precios necesarias para beneficio del consumo popular, así como para la protección de la producción nacional y la sostenibilidad de la misma [...]”;*
- Que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 38, numerales 11 y 26 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado tiene atribuciones para: “Emitir recomendaciones de carácter general o sectorial respecto a las modalidades de la competencia en los mercados”; y, “Apoyar y asesorar a las autoridades de la administración pública en todos los niveles de gobierno, para que en el*

cumplimiento de sus atribuciones, promuevan y defiendan la competencia de los operadores económicos en los diferentes mercados”, respectivamente;

Que el artículo 42 literales d), i) y j) del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado establece como facultades de la Junta de Regulación: “Autorizar, mediante resolución motivada, el establecimiento de restricciones a la competencia, de conformidad con el artículo 28 de la Ley”; “Emitir recomendaciones para el establecimiento de políticas de precios necesarias para beneficio del consumo popular, así como para la protección de la producción nacional y la sostenibilidad de la misma”; y, “Celebrar acuerdos de cooperación y entendimiento con las agencias de regulación y control o los órganos del poder público competentes para emitir regulación sectorial de conformidad con la ley, a fin de establecer la relación que existirá entre ellos respecto de las cuestiones que exigen medidas conjuntas”;

Que el artículo 45 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado establece: “La Junta de Regulación estará integrada por las máximas autoridades de las carteras de estado a cargo de la Producción, la Política Económica, los Sectores Estratégicos y el Desarrollo Social, o sus delegados.- La Junta de Regulación estará presidida por el Ministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.- Los integrantes de la Junta contarán con voz y voto. El Superintendente de Control del Poder de Mercado o su delegado no será integrante de la Junta de Regulación; pero participará en las sesiones en calidad de invitado, con voz informativa pero sin voto.- Las resoluciones, y demás decisiones de la Junta se aprobarán por mayoría de votos. En caso de no existir mayoría de votos la decisión se adoptará en el sentido en que haya votado el Presidente.- Los miembros de la Junta serán responsables de las resoluciones y decisiones de la Junta de Regulación de conformidad con el artículo 195 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva”;

Que el artículo 49 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado establece: “La regulación técnica, económica y de acceso a insumos e infraestructura en cada uno de los sectores regulados corresponderá a la agencia de regulación y control o al órgano del poder público competente para emitir dicha regulación de conformidad con la ley [...]”;



- Que el artículo 50 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado establece: “La regulación sectorial incluirá al menos los siguientes ámbitos: a) Regulación económica, consistente en adoptar medidas para establecer tarifas o precios regulados, evitar distorsiones en los mercados regulados, evitar el reforzamiento del poder de mercado o garantizar el acceso de los usuarios a los servicios públicos.- b) Regulación técnica, consistente en establecer y supervisar las normas para garantizar la compatibilidad, la calidad del servicio y solucionar las cuestiones relacionadas con la seguridad y el medio ambiente.- c) Regulación del acceso, consistente en asegurar el acceso no discriminatorio a los insumos necesarios, en especial a infraestructuras que constituyan facilidades esenciales”;*
- Que el artículo 51 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado establece: “En el cumplimiento de sus respectivas funciones, la Junta de Regulación y las agencias de regulación y control u órganos del poder público competentes para emitir regulación sectorial de conformidad con la ley, trabajarán en estrecha colaboración y velarán por la compatibilidad de sus políticas. Para ello intercambiarán información de manera oportuna y realizarán consultas previas en todo lo atinente a sus respectivos ámbitos de especialización.- La Junta de Regulación y las agencias de regulación y control u órganos del poder público competentes para emitir regulación sectorial de conformidad con la ley, mantendrán reuniones permanentes para fortalecer su cooperación y coordinación.- Podrán celebrarse acuerdos de cooperación y entendimiento para establecer la relación que existirá entre ellos respecto de las cuestiones que exigen medidas conjuntas”;*
- Que el artículo 4, letra c) de la Ley de Aviación Civil establece como atribuciones del Consejo Nacional de Aviación Civil: “Otorgar las concesiones y los permisos de operación a las compañías nacionales y extranjeras de transporte aéreo público y revocarlos, suspenderlos, modificarlos o cancelarlos [...]”;*
- Que mediante Decreto Ejecutivo No. 8 de 15 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 18 de 8 de febrero de 2007, se creó el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, conformado por cuatro subsecretarías: a) Subsecretaría de Transporte Vial y Ferroviario; b) Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial; c) Subsecretaría de Aeropuertos y Transporte Aéreo; y, d) Subsecretaría de Obras Públicas y Comunicaciones;*

Que conforme lo establecido en el artículo 5 del Decreto señalado en el considerando anterior: “La Presidencia del Consejo Nacional de Aviación Civil será ejercida por el Subsecretario de Aeropuertos y Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas”;

Que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 156 de 20 de noviembre de 2013 establece como atribuciones del Ministerio de Transporte y Obras Públicas: “1. Ejercer la rectoría de la política aeronáutica; y, 2. Aprobar el Plan de Desarrollo Aeronáutico formulado por la Dirección General de Aviación Civil y velar por su cumplimiento, así como apoyar y estimular las actividades aeronáuticas”;

Que mediante Oficio MTOP-DM-15-714-OF de 10 de abril de 2015, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, expone su criterio respecto a la propuesta para el establecimiento de políticas de precios en el sector de transporte aéreo, enviada por esta Superintendencia mediante Oficio SCPM-IG-060-2015 de 4 de febrero de 2015; y,

Que es necesario establecer políticas de precios en el sector de transporte aéreo de pasajeros y carga, que evite el abuso en las tarifas de ciertas rutas, en perjuicio de los consumidores;

En ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 38 numeral 11 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.

RECOMIENDA:

Primera.- *A fin de promover el desarrollo de la economía nacional y del transporte aéreo de carga y pasajeros, en condiciones en que todos los operadores asuman compromisos y obligaciones enmarcadas en el Plan Nacional del Buen Vivir, se exhorta al Ministerio de Transporte y Obras Públicas que revise las condiciones para la asignación de rutas y frecuencias para el transporte aéreo doméstico, de tal manera que en la concesión y permisos de operación de las líneas aéreas privadas se establezca también la obligatoriedad de operar a los destinos considerados como estratégicos por el Ente rector del transporte aéreo inclusive si individualmente no resultan rentables, en combinaciones con rutas lucrativas que compensen el esfuerzo financiero;*

Segunda.- *A fin de regular las tarifas en el sector de transporte aéreo de pasajeros y carga, que garantice el acceso de los usuarios al servicio de transporte aéreo, se*

exhorta a la Junta de Regulación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, presidida por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, que defina los parámetros para el establecimiento de políticas de precios en el sector;

Tercera.- *Con el objeto de garantizar el derecho de los usuarios, se exhorta al Ministerio de Transporte y Obras Públicas que, en coordinación con la Junta de Regulación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, establezca la política de precios para el sector de transporte aéreo de pasajeros y carga, que evite los precios explotativos y predatorios;*

Cuarta.- *A fin de consultar, conocer y reportar cualquier práctica anticompetitiva a que se refiere esta recomendación, se pide a las instituciones públicas difundir e informar a la ciudadanía en general la utilización del número telefónico 159 de “la Función de Transparencia y Control Social”; y,*

Quinta.- *Se invita a los medios de comunicación social, a las asociaciones de consumidores, a las instituciones públicas y privadas, a las universidades, a los movimientos populares de base y a la ciudadanía en general, para que se contacten con esta Superintendencia en caso de tener inquietudes referentes a la presente Recomendación.*

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el 13 de agosto de 2015.



Pedro Páez Pérez

SUPERINTENDENTE DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO

