**OBSERVACIONES A LA LEY ORGÁNICA PARA LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL ESPECIAL AMAZÓNICA (LOPICTEA)**

1. **Antecedentes**
2. La Comisión Permanente Especializada de Biodiversidad y Recursos Naturales de la Asamblea Nacional se encuentra debatiendo el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Especial Amazónica (LOPICTEA).
3. El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) en aras de defender la autonomía, el cierre de brechas territoriales, el desarrollo sostenible de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (GADP) entre otras, a continuación presentamos las observaciones a estas reformas.
4. **Observaciones**
5. El Proyecto plantea lo siguiente:

*“Art. 28.- Salud. - El Sistema Nacional de Salud considerará las condiciones especiales de la Circunscripción y los objetivos y metas del Plan Integral para la Amazonía, en concordancia con la legislación y la planificación nacional sectorial, en función de los siguientes criterios:*

*(…)*

*Los Gobiernos Autónomos Descentralizados competentes podrán construir y mantener infraestructura y dotar de equipamiento insumos médicos al sistema de la red pública de salud en coordinación con el ente rector de las políticas públicas de salud; y por emergencia sanitaria territorial podrá contratar personal ocasional y logística para fortalecer el sistema de salud, priorizando la prevención del embarazo precoz en niñas y adolescentes, la atención a mujeres embarazadas y atención de los sectores más vulnerables y de atención prioritaria en la Amazonia con énfasis en la prevención, tratamiento de enfermedades catastróficas o de alta complejidad en las provincias de la zona de
influencia directa de la explotación minera y petrolera”.*

1. Cabe destacar que los GAD no podemos asumir competencias a la ligera, peor una que es exclusiva del Estado Central[[1]](#footnote-1), el artículo vigente decía que se podrá intervenir en este sector previa autorización del Ejecutivo, lo que es también inejecutable, él único ente que puede hacerlo es el Consejo Nacional de Competencias, a través de un estudio (costeo de competencias), peor aún como lo establece la reforma los GAD podrán contratar el personal ocasional y logístico. La Ley es clara al mencionar que toda transferencia de competencia debe estar acompañada de los recursos necesarios[[2]](#footnote-2). Por lo tanto estas disposiciones carecerían de legalidad.
2. Respecto al fondo de desarrollo sostenible (FDS), el proyecto establece que:

*“Art. 59.- Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico.- Créase el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, que se financiará con una asignación equivalente al cuatro por ciento (4%) del precio de venta por cada barril de petróleo que se extraiga en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica; asignación que el Ente Rector de Recursos Naturales No renovables considerará para su cálculo la producción fiscalizada neta de petróleo de los pozos y campos de las empresas nacionales y extranjeras, sean públicas, privadas, de economía mixta o de otro tipo, dedicadas a la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana, inclusive aquellos contratos que firme directamente el Estado. En ningún caso la asignación a la que se refiere la presente disposición, será inferior a dos dólares de los Estados Unidos de América (USD 2,00), por cada barril de petróleo.*

*Para el financiamiento del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico las empresas nacionales y extranjeras, sean estas públicas, privadas, de economía mixta o de otro tipo, dedicadas a la explotación hidrocarburífera en la Amazonía ecuatoriana, depositarán mensualmente los valores mencionados en el inciso anterior, en la cuenta especial del Banco Central del Ecuador, denominado Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico”.*

1. Observaciones. Es necesario indicar que el (FDS) a lo largo del tiempo de su vigencia, ha tenido varios problemas de interpretación, lo que ha motivado a pronunciamientos de la Procuraduría. Por lo que su reforma se vuelve fundamental, como esta en el proyecto podemos colegir lo siguiente:
2. Se elimina la disyuntiva de la comercialización del crudo en los mercados internos y externo.[[3]](#footnote-3)
3. El Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables establecerá el cálculo la producción fiscalizada neta de petróleo de todas las empresas que se dediquen a la explotación petrolera, incluso de los contratos directos del Estado.
4. Las empresas deben depositar mensualmente en la cuenta del Banco Central lo correspondiente por el FDS.
5. Como se detalló los cambios que se incorporan en el artículo están en concordancia con los pronunciamientos del Procurador General de la Nación. Es preocupante el procedimiento, el cálculo de estos valores deben ser públicos y transparentes, los GAD deben tener acceso a conocer su cálculo y distribución. Por lo demás es acertado.
6. Hay una reforma que preocupa de sobremanera, el hecho de que en el Informe para Segundo debate los legisladores de la Comisión acertadamente no incorporaron que la distribución del FDS sea para los pueblos y nacionalidades, debido a las siguientes razones:
7. La Reforma presentada menciona lo siguiente:

|  |  |
| --- | --- |
| **LOPICTEA** | **Reforma a la LOPICTEA** |
| Art. 64.- Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.- Además de los recursos del Fondo para el Desarrollo Integral Amazónico establecidos en la presente Ley, se crea el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, que se financiará con las siguientes asignaciones: | Artículo 8.- Sustitúyase el contenido del Artículo 64 de la siguiente manera:Art. 64.- Fondo de Participación de las comunas, comunidades pueblos y nacionalidades; **de los Gobiernos Autónomos Descentralizados donde se extrae los recursos naturales no renovables, y de los sectores estratégicos de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. – Además del Fondo para el Desarrollo Integral Amazónico establecidos en la presente Ley, se crea el Fondo de Participación de las comunas, comunidades pueblos y nacionalidades**; de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en los que se extraen los recursos naturales no renovables, y de los sectores estratégicos de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, que se financiará con las siguientes asignaciones (…)  |
| Art. 65.- Destino del Fondo.- Los recursos de este fondo se destinarán al financiamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y de interés, alcance y cobertura en toda la Circunscripción, a ser ejecutados por las instituciones u organizaciones legalmente constituidas y habilitadas de acuerdo a la ley, para ejecutar fondos públicos, de forma directa o a través de alianzas público-privada; para tal efecto, éstas entidades presentarán proyectos de inversión, los mismos que serán priorizados por la Secretaria Técnica y aprobados por el Consejo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Los pueblos y nacionalidades indígenas accederán a los recursos de este fondo a través de sus organizaciones representativas, para planificar e implementar sus planes de vida.El uso y destino de los recursos deberá ser auditado anualmente por los organismos de control y ser incluidos, de forma puntual y específica, dentro de los procesos de rendición de cuentas establecidos en la Ley. | Art. 22 Reemplazar el Art. 65 por el siguiente texto:Art. 65 Destino del Fondo.- Los recursos provenientes de este Fondo serán destinados a financiar planes, programas y proyectos **de manera prioritaria en las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades en donde se ejecutan los proyectos de explotación de los recursos naturales no renovables**, y en las poblaciones cercanas hasta el ámbito parroquial, cantonal y provincial de las áreas de influencia directa o indirecta. **Serán ejecutados por las instituciones u organismos legalmente constituidas y habilitadas de acuerdo a la ley, para ejecutar fondos públicos, de forma directa o a través de alianzas público-privadas**; para tal efecto, estas entidades presentarán proyectos de inversión, los mismos que serán priorizados por la Secretaria Técnica y aprobados por el Consejo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. **Los pueblos y nacionalidades indígenas accederán a los recursos de este fondo a través de sus organizaciones representativas para planificar e implementar sus planes de vida.****El uso y destino de los recursos, deberá ser auditado trimestralmente por los organismos de control, para ser publicados en la página web de la Secretaria Técnica, a la vez, ser incluidos, de forma puntual y especifica, dentro de los procesos de rendición de cuentas establecidos en la Ley.** |

1. La reforma pretende que el Fondo Común es confuso pues daría la impresión de que se sustenta también con el Fondo de Desarrollo Sostenible, con las aportaciones de los GAD esto trae algunas consecuencias complejas entre ellas:
2. Al FDS no se lo topa directamente, sin embargo hay que dejar claro de que no se puede otorgar a las organizaciones civiles; la naturaleza jurídica del fondo, es que los recursos no renovables explotados se quede en las provincias de donde viene, para que los GAD sean los ejecutores esto por que son los gobiernos de cercanía a la gente y saben y conocen sus necesidades.
3. Si es a pueblos y nacionalidades deben estar constituidas tal como lo señala el Art. 93[[4]](#footnote-4) y siguientes del COOTAD. Solo constituidos podrán recibir fondos públicos.
4. Hay que tener en cuenta que los fondos públicos entrañas varias complejidades, desde su planificación, inversión, ejecución, aplicación, socialización etc… pues deben seguir una serie de componentes propios de las finanzas públicas[[5]](#footnote-5), esto obedece al principio de responsabilidad de los servidores públicos[[6]](#footnote-6), al no serlo podrían evadir las obligaciones propias como las sanciones administrativas que implican un mal manejo.
5. Así mismo cualquier reducción que se pretenda hacer al FDS debe ser entendida no como una afectación a los GAD *per se* sino a los ciudadanos de estas zonas, en razón de que los niveles de gobiernos territoriales a través de sus competencias exclusivas cumplen con mejorara la calidad de vida de los habitantes, así por ejemplo al competencia fundamental de vialidad cumple con comunicar a las poblaciones, la de fomento productivo de relevancia también, la de gestión ambiental en una zona mega diversa es de fundamental importancia, la de riego y drenaje, todas estas son prerrogativas que coadyuvan a la generación de desarrollo territorial.
6. Llama la atención y preocupa el texto final que será enviado al Pleno de la Asamblea Nacional, que en sesión de la Comisión de Biodiversidad de forma arbitraria y no consensuada se reduce los porcentajes a los GAD del fondo de desarrollo sostenible, para que se creen las universidades amazónicas:



1. La creación de las universidades amazónicas es deber del Estado Central[[7]](#footnote-7), son ellos los responsables[[8]](#footnote-8), no los GAD desde esa lógica no es menester que se nos quite recursos tan necesarios para atender las necesidades de la población, sea por uno o cinco años, como se anotó no es deber de los niveles de gobierno territoriales.
2. Esta reducción irá en desmedro de los derechos de los pobladores amazónicos. El Estado Central bajo su competencia es el encargado principal de cumplir con la disposición de la LOPICTEA, **debe otorgar los recursos necesarios** para la creación de las universidades. El espíritu del FDS es dotar de recursos a los GAD para que se atienda las necesidades de las poblaciones cercanas al territorio, por disposición constitucional los recursos no renovables que se exploten en las provincias de donde se los extrae, deben (un porcentaje) quedarse ahí, por lo que preocupa que de último momento está reducción se dé sin conceso, alterando así el recurso que recibe.
3. Por último, el legislador cuando creo esta norma diferenció el FDS, del fondo común, cada uno destinado para un fin distinto. El fondo común es el encargado de coadyuvar en la creación de las universidades, no el FDS; en ese sentido técnicamente se está cambiado el espíritu de la norma y de los propósitos que tiene. Se impone un deber que no le corresponde al FDS, como es costear la creación de los centros de estudios superiores, pues este eminentemente corresponde al Estado Central.
1. Art. 261. 6 de la Constitución de la República del Ecuador:

Art. 261 .- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

(…)

6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. [↑](#footnote-ref-1)
2. COOTAD.

Art. 105.- **Descentralización.-** La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 107.- **Recursos.-** La transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias.

La movilidad de los talentos humanos se realizará conforme a la ley, lo que incluirá los recursos financieros correspondientes para cumplir las obligaciones laborales legalmente adquiridas por el Estado. [↑](#footnote-ref-2)
3. LOPICTEA:

Art. 60.- Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico.- Créase el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, que se financiará con una asignación equivalente al cuatro por ciento (4%) del precio de venta por cada barril de petróleo que se extraiga en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y que se comercialice en los mercados interno y externo. En ningún caso la asignación a la que se refiere la presente disposición, será inferior a dos dólares de los Estados Unidos de América (USD 2,00), por cada barril de petróleo.

Para el financiamiento del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico las empresas nacionales y extranjeras, sean públicas, privadas, de economía mixta o de otro tipo, dedicadas a la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana, depositarán mensualmente los valores mencionados en el inciso anterior, en la cuenta especial del Banco Central del Ecuador, denominada Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico. [↑](#footnote-ref-3)
4. COOTAD:

Art. 93.**-** **Naturaleza de las Circunscripciones Territoriales de Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias.-** (Reformado por el Art. 10 de la Ley s/n, [R.O. 166-S, 21-I-2014](https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998))**.-** Son regímenes especiales de Gobierno Autónomo Descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente. Se regirán por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos, para el pleno ejercicio de los derechos colectivos. Contarán con los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado que les correspondan. El estatuto constitutivo deberá contar con el dictamen favorable de la Corte Constitucional previo a la realización de la consulta popular.
En estos regímenes especiales, en el marco del respeto a los derechos colectivos e individuales, se aplicarán de manera particular los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, los usos y costumbres, así como los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que los habitan mayoritariamente, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y este Código. [↑](#footnote-ref-4)
5. **COPLAFIP:**

Art. 5.- Principios comunes. - Para la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente código, se observarán los siguientes principios:

1. Sujeción a la planificación.- La programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno, en observancia a lo dispuesto en los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República. [↑](#footnote-ref-5)
6. **Constitución de la República:**

Art. 226.- 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.

Art. 233 .- (Sustituido por el Anexo No. 1 de la Pregunta No. 1 del Referéndum, efectuada el 4 de febrero de 2018, [R.O. 181-S, 15-II-2018](https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998)).- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

 [↑](#footnote-ref-6)
7. **Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica.**

**Décima Primera.-** La función ejecutiva y las demás entidades del Estado competentes, en un plazo máximo de dos años, a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, **realizarán los trámites constitucionales y legales correspondientes, para la creación y funcionamiento de universidades públicas autónomas en cada una de las provincias amazónicas, priorizando la de Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe; y la creación de nuevas carreras. Las universidades públicas que se creen serán partícipes de la parte proporcional de las rentas que asigna el Estado a las Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas. El Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, asignará un fondo semilla, proveniente del Fondo Común, a fin de viabilizar la consecución de este objetivo.** (El resaltado me pertenece) [↑](#footnote-ref-7)
8. **Constitución del Ecuador.**

Art. 354.- Las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, se crearán por ley, previo informe favorable vinculante del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, que tendrá como base los informes previos favorables y obligatorios de la institución responsable del aseguramiento de la calidad y del organismo nacional de planificación.

Los institutos superiores tecnológicos, técnicos y pedagógicos, y los conservatorios, se crearán por resolución del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, previo informe favorable de la institución de aseguramiento de la calidad del sistema y del organismo nacional de planificación.

La creación y financiamiento de nuevas casas de estudio y carreras universitarias públicas se supeditarán a los requerimientos del desarrollo nacional.

El organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley. [↑](#footnote-ref-8)