**PROPUESTAS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EQUIDAD TERRITORIAL A TRÁVES DE LA REDISTRIBUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN POR VENTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA, MODIFICATORIA AL DECRETO LEY No. 047.**

1. **ANTECEDENTES**
2. La Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio de la Asamblea Nacional, se encuentra discutiendo el proyecto de Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Equidad Territorial a través de la Redistribución de la Asignación por Venta de Energía Eléctrica, Modificatoria al Decreto Ley 047, (en adelante el “Proyecto”).
3. El Proyecto plante una reestructuración económica que se traduce en una posible afectación a los ingresos de los gobiernos provinciales, por lo tanto el CONGOPE, como órgano responsable de velar por los intereses jurídicos e institucionales de estos niveles de gobierno, ha expuesto su análisis y observaciones a dicho proyecto, mismos que constan por escrito en el presente documento.
4. **PREAMBULO**
5. Toda norma jurídica debe estar sustentada en el principio de supremacía constitucional, tal como lo establece el artículo 424[[1]](#footnote-1) de la Carta Política, esto significa que debe observarse los presupuestos tanto formales como materiales para que gocen de validez. El presupuesto material implica que las normas deben estar fundadas en el marco de la Carta Fundamental, mientras que el formal implica que las leyes deben seguir los procedimientos legislativos, de creación, modificación o derogación; en ese marco el Decreto-Ley 047 fue expedido el 22 de septiembre de 1989, es decir que es muy anterior al marco constitucional que nos rige actualmente, es así que la reforma debe estar sustentada en los principios constitucionales actuales como el de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, conforme el artículo 238[[2]](#footnote-2) de la CRE.
6. **PROPUESTAS Y OBSERVACIONES**
7. Al revisar las razones para la promulgación del Decreto-Ley 047, encontramos: “*la difícil situación económica - social en que se encuentran las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, demanda una asignación especial de rentas públicas a sus organismos seccionales y de desarrollo, a fin de que estos puedan ejecutar las acciones tendientes a superarla”,* esta asignación se mantuvo en el tiempo, así podemos ver que en la Disposición Vigesimoctava de la Constitución dice que:

*“Disposición Vigesimoctava.- “La ley que regule la participación de los gobiernos autónomos descentralizados en las rentas por la explotación o industrialización de los recursos no renovables, no podrá disminuir las rentas establecidas por la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales****, así como las establecidas en la ley de asignaciones del cinco por ciento de las rentas generadas por la venta de energía que realicen las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán (Ley 047) para beneficio de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua”.*** Énfasis agregado

1. Las disposiciones transitorias son aquellas que facilitan el tránsito del régimen jurídico previsto por la nueva regulación. El Código Orgánico de Organización Territorial (en adelante COOTAD) siguiendo la disposición de la Carta Fundamental en su artículo 208 se dispone que:

*“Art. 208.- Financiamiento.- Estas transferencias se financiarán con los recursos establecidos en las leyes sectoriales existentes o que se crearen, relacionadas con la generación, explotación o industrialización de recursos naturales no renovables.*

*Se mantienen vigentes la ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales (publicada en el Registro Oficial No. 30 del 21 de septiembre de 1992, codificada en el Registro Oficial No. 222 de 1 de diciembre de 2003 y su reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 245 de 4 de enero de 2008)* ***y la ley 047 de Asignaciones para Provincias por Venta de Energía de INECEL (publicada en el Registro Oficial No. 281 de 22 de septiembre de 1989)****”.* Énfasis agregado.

1. En ese orden, el artículo primero de la reforma establece que:

“*Art. 1.- Sustitúyase el artículo 1 de la Ley que establece rentas en favor de las provincias de Azuay, Cañar, Chimborazo, Morona Santiago y Tungurahua por venta de energía eléctrica Decreto Ley No. 47, por el siguiente articulado:*

*Art. 1.- En el Presupuesto General del Estado, cada año se establecerán en favor de las provincias de Azuay, Cañar, Chimborazo, Morona Santiago y Tungurahua, asignaciones equivalentes al 5% de la facturación total que por venta de energía eléctrica efectué Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, o la entidad que haga sus veces, y que sea originaria de las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán”*

1. Es necesario entonces establecer la naturaleza jurídica de la reforma así como de la actual Ley que menciona.

*Art. 1.- A partir del año de 1990, en el Presupuesto del Estado se establecerán en favor de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, asignaciones equivalentes al 5% de la facturación que por venta de energía a las Empresas Eléctricas efectúe el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL) y que sea originaria de las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán.*

1. Se desprende tres presupuestos: el primero que a partir de 1990 se establecerán **rentas** en favor de las **provincias** de **Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua,** el segundo, que estas asignaciones serán equivalentes al 5 por ciento de la facturación por venta de energía eléctrica, es decir se esta dando el valor de cálculo y el tercero y último que esta asignación se origina en las Centrales Hidroeléctricas de **Paute, Pisayambo y Agoyán.**
2. Como vemos la naturaleza jurídica de la Ley es la asignación a ciertas provincias que presentaban dificultades en esos momentos, a través de la venta de energía de la Centrales hidroeléctricas, lo que no esta claro es si ese monto es por la ubicación geográfica de las mimas, o por los ríos que las alimentan, se entendería que es por los caudales hídricos. La reforma por su parte establece que:

*“Art. 1.- Sustitúyase el artículo 1 de la Ley que establece rentas en favor de las provincias de Azuay, Cañar, Chimborazo, Morona Santiago y Tungurahua por venta de energía eléctrica Decreto Ley No. 47, por el siguiente articulado:*

*Art. 1.- En el Presupuesto General del Estado, cada año se establecerán en favor de las provincias de Azuay, Cañar, Chimborazo, Morona Santiago y Tungurahua, asignaciones equivalentes al 5% de la facturación total que por venta de energía eléctrica efectué Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, o la entidad que haga sus veces, y que sea originaria de las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán”*

1. Como vemos mantiene las mismas inconsistencias, además se hace notar que la Constitución cambió la forma de los niveles de gobierno en el Ecuador en: regiones, provincias, cantones, distritos metropolitanos, y juntas parroquiales, en ese sentido es contradictorio que se nombre a esas provincias cuando en su artículo dos únicamente otorguen en el caso de la actual norma solo al GADP de Tungurahua y en la reforma se aumente a Chimborazo.
2. En consideración a estas inconsistencias tanto en la reforma como la actual Ley se propone el siguiente texto.

Sustitúyase el articulo primero por el siguiente:

En el presupuesto general del Estado de cada año, cada año se establecerán en favor de los gobiernos autónomos descentralizados, que aporten con sus caudales hídricos a las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán, con una asignación equivalente al 5% de la facturación total que por venta de energía eléctrica efectúe la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, o la entidad que haga sus veces.

1. El artículo segundo y tercero de la Reforma se mencionan que:

*“Art.2.- Sustitúyase el artículo 2 de la Ley que establece rentas en favor de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua por venta de energía eléctrica Decreto Ley 047, por el siguiente articulado:*

*Art. 2.- La asignación contemplada en el Presupuesto General del Estado y calculada sobre la base de la venta de energía generada por las centrales hidroeléctricas de las provincias de Azuay, Cañar, Chimborazo, Morona Santiago y Tungurahua, será trasferida directamente por el Ministerio rector de las finanzas públicas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, de la siguiente forma:*

* *75% en partes iguales entre los gobiernos autónomos descentralizados municipales de Azuay, Cañar, Chimborazo y Morona Santiago, para ser utilizados exclusivamente en la ejecución de obras de infraestructura en sus jurisdicciones.*
* *25% en partes iguales entre los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales de Azuay, Cañar, Chimborazo y Morona Santiago.*

*Art.3.-Modifiquese el artículo 3 la Ley que establece rentas a favor de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua por venta de energía eléctrica Decreto Ley 047, de la siguiente forma.*

* *40% para los Gobiernos Autónomos Provinciales de Tungurahua y Chimborazo repartidos en porcentajes proporcionales a las caudales con los cuales cada una de estas aportan; los recursos recibidos serán destinados a obras de saneamiento ambiental, caminos vecinales de las zonas rurales y programas de forestación y reforestación.*
* *40% en partes iguales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Tungurahua, excepto Ambato, organismo que utilizarán estos recursos en obras de infraestructura; y,*
* *20% para el Municipio de Ambato, organismo que destinará estos recursos a obras de agua potable, canalización, caminos y otras de carácter infraestructural”.*

1. Un principio del COOTAD es la búsqueda de un orden económico social y solidario, para que el reparto de competencias y distribución de los recursos públicos no produzca inequidades sociales. Bajo este principio, las normas secundarias y relativas a los recursos deben guardar íntima concordancia. En ese sentido, al dejar de lado a los GAD provinciales en el segundo artículo de la reforma, afecta directamente a sus ingresos y recaudación, generando un impacto presupuestario que menoscaba el ejercicio pleno de sus competencias y funciones y por tal, debilita la descentralización.
2. Debemos entender, principalmente, que las reformas no implican una nueva asignación de recursos, sino una redistribución. Los porcentajes que se establecen en el Proyecto deben ser socializados y consultados directamente a los respectivos GAD, dado que cada realidad territorial y financiera es particular a cada circunscripción y se debe hacer un análisis más focalizado. Como órgano asociativo de los gobiernos provinciales auguramos que puedan llegar más recursos para estos niveles de gobierno, y que puedan acortarse las brechas territoriales.
3. La Reforma también dispone que los recursos asignados a los GAD deberán ser empleados en obras de saneamiento ambiental,caminos vecinales de las zonas rurales y programas de forestación y reforestación. Pese a que el espíritu de la norma es bueno, debe considerarse la proporción que pueda existir entre las asignaciones y el presupuesto que tenga el GAD para obras en estos rubros y la capacidad operativa de cada GAD. Se propone que la limitación sea menos rigurosa y se disponga los recursos sean destinados al financiamiento de su competencia de gestión ambiental.
4. Para este efecto, se recomienda a la Comisión que se realice una proyección de los ingresos que generarán estas asignaciones para determinar si efectivamente es viable imponer la obligación a los GAD para el destino de estos recursos en actividades tan complejas y específicas como la infraestructura ambiental y acuífera. Por ello se propone que la norma disponga simplemente que los GAD utilizarán estos recursos en el ejercicio de determinada competencia, lo cual abarca no solo obras de infraestructura, sino mantenimiento, capacitación, servicios, entre otras actividades.
5. Existe confusión en la redacción porque por un lado se toma en cuenta a los caudales hídricos (el artículo tres de la Reforma, para tomar en cuenta a la provincia de Chimborazo) mientras que en otras no, es decir nuevamente surge la incógnita de si esta debería ser calculada con base en la ubicación geográfica de las centrales hidroeléctricas o en los ríos que las alimentan, por lo tanto esta disyuntiva debe aclararse.
6. Por último deben incluir a las provincias, que se mencionan, esto es importante porque no hay ningún criterio para excluirlas y dejar únicamente a Chimborazo y Tungurahua, tal como lo establece el Art. 270 de nuestra Carta Magna:

*“**Art. 270 .-**Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y* ***participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”.*** Énfasis agregado

1. Art. 424, Constitución de la República del Ecuador:

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibidem:

 Art. 238 .- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. [↑](#footnote-ref-2)