



INFORME DE ANÁLISIS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA PARA LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL ESPECIAL AMAZÓNICA (LOPICTEA)

I. Antecedentes:

1. 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 (en adelante “el Proyecto”).
2. El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), como órgano asociativo de estos niveles de gobierno, encargado de defender la autonomía, el cierre de brechas territoriales, el desarrollo sostenible de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (GADP) y el fortalecimiento del ejercicio de sus competencias analiza y presenta las siguientes observaciones al Proyecto.

II. Observaciones

3. 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”.

4. Esta iniciativa busca que los GAD asuman competencias y atribuciones materia de salud pública, que es una competencia exclusiva del gobierno central¹ de acuerdo con el numeral 6 del artículo 261 de la Constitución de la República. El artículo vigente menciona que se podrá intervenir en este sector previa autorización del Ejecutivo, lo que es también inejecutable. La iniciativa plantea una suerte de transferencia de competencias y atribuciones en materia de salud pública, sin que exista de por medio un análisis, estudio técnico ni informes favorables por parte del Consejo Nacional de Competencias. La propuesta tampoco establece el mecanismo mediante el cual se van a transferir los recursos a los GAD para el financiamiento de estas atribuciones. La Constitución y la Ley son claras al mencionar que toda transferencia de competencia debe estar acompañada de los recursos necesarios², por lo tanto, la propuesta tiene vicio de inconstitucionalidad.

5. 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

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.

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.



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”.

6. Es necesario indicar que el FDS, a lo largo del tiempo de su vigencia, ha tenido varios problemas de interpretación, lo que ha motivado la presentación de varias consultas ante la Procuraduría General del Estado (PGE). Por lo que su reforma se vuelve fundamental. Conforme reza el Proyecto, podemos colegir lo siguiente:
- i) Se elimina la disyuntiva de la comercialización del crudo en los mercados internos y externo.³
 - ii) El Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables establecerá el cálculo de la producción fiscalizada neta de petróleo de todas las empresas

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.



que se dediquen a la explotación petrolera, incluso de los contratos directos del Estado.

iii) Las empresas deben depositar mensualmente en la cuenta del Banco Central lo correspondiente por el FDS.

7. Los cambios que se incorporan en el artículo están en concordancia con los pronunciamientos de la PGE. No obstante, existe la preocupación en cuanto el procedimiento para el cálculo de estos valores, mismo que debería ser público y transparente. Los GAD deberían tener acceso a conocer el detalle y los valores de su cálculo y distribución, siendo esta una de las recomendaciones que se hace a la Comisión, a fin de lograr una regulación más apropiada y de acuerdo con las necesidades de los GAD.

8. Por otro lado, una de las principales preocupaciones sobre el Proyecto es la incorporación de los pueblos y nacionalidades como organizaciones prioritarias para la asignación de recursos del Fondo Común, propuesta que acertadamente, en el Informe para Segundo Debate, los legisladores de la Comisión no incorporaron. No obstante, se reitera esta preocupación, principalmente porque mantener esta idea desnaturaliza la asignación contemplada en el Fondo Común y se aleja de la idea inicial de que sean los diferentes niveles de gobierno los que puedan acceder a estos recursos, tras la calificación de sus proyectos por parte de la autoridad competente. La reforma plantea:

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



	<p>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 (...)</p>
<p>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.</p>	<p>Art. 22 Reemplazar el Art. 65 por el siguiente texto:</p> <p>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</p>



<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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 Secretaría Técnica, a la vez, ser incluidos, de forma puntual y específica, dentro de los procesos de rendición de cuentas establecidos en la Ley.</p>
---	---

9. Se debe clarificar que no se puede otorgar a las organizaciones civiles la prioridad del acceso a estos recursos, por la naturaleza jurídica del fondo, y menos aún sin que se establezcan requisitos claros para su acceso. Se debe considerar que los pueblos y nacionalidades, jurídicamente, deben cumplir lo determinado por el artículo 93⁴ y

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](#)).- 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.



siguientes del COOTAD y solo constituidos y tras cumplir dichos requisitos, podrán recibir fondos públicos.

10. Hay que tener en cuenta que el acceso y manejo de los fondos públicos entraña varias complejidades, desde su planificación, inversión, ejecución, aplicación, socialización y fiscalización. Se debe seguir una serie de componentes propios de las finanzas públicas⁵, lo que obedece al principio de responsabilidad de los servidores públicos⁶; al no hacerlo podrían evadir las obligaciones propias y exponerse a diferentes tipos de responsabilidades. Estos elementos no son considerados por la iniciativa inicial, motivo por el cual, este órgano asociativo apoya que no se considere la propuesta tal como se encuentra formulada.

11. Así mismo, cualquier reducción o redistribución que se realice a las asignaciones del 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 diferentes niveles de gobierno, a través del ejercicio de sus competencias, trabajan por mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Por ejemplo, en el caso de los gobiernos provinciales, la competencia de vialidad cumple con la tarea de brindar conectividad a las poblaciones para que puedan acceder a los

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.

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).- 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.



servicios básicos, abastecerse de productos elementales y ejecutar las actividades productivas, lo que va de la mano del ejercicio de la competencia de fomento productivo. La gestión ambiental, en una zona mega diversa es de fundamental importancia, así como la competencia de riego y drenaje; todas estas son prerrogativas que coadyuvan a la generación de desarrollo territorial.

12. Dicho esto, 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, reduce los porcentajes de asignación a los GAD, del Fondo de Desarrollo Sostenible, para que se creen las universidades amazónicas. Esta propuesta, inconsulta e introducida de último momento, sin mayor análisis y debate, establece:

TEMA SUSTANCIAL 2. Fondo de Desarrollo Sostenible	
TEMAS QUE CONSTAN EN EL INFORME DE SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES ACOGIDAS
<p>Distribución del fondo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 28% GADs Provinciales; 2. 58% GADs Municipales; 3. 10% GADs Parroquiales 4. 1% STCTEA-Gastos administrativos; y, 5. 3% STCTEA-Creación de 4 universidades. <p>Cálculo de distribución del FDS:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) 40 % en partes iguales. b) 60 % en base a modelo de equidad territorial. 	<p>Nueva distribución:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 26% GADs Provinciales; (-2%) 2. 55% GADs Municipales; (-3%) 3. 10% GADs Parroquiales; 4. 1% STCTEA-Gastos administrativos; 5. 3% STCTEA-Creación de 4 universidades o escuelas politécnicas; en partes proporcionales o iguales; y, 6. 5% STCTEA-Fortalecimiento y funcionamiento de universidades y escuelas politécnicas públicas en partes iguales. <p>Reglas respecto de la distribución sobre el 3% y 5%:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Temporalidad: hasta 5 años; 2. Destino: 3% creación 4 Univ. Esc. Polit. En partes proporcionales o iguales; 5% fortalecimiento y funcionamiento de 6 Unv. Esc. Polit en partes iguales en cada provincia. 3. Manejo de fondos a través de la STCTEA; y, 4. Una vez se cumpla el objetivo los porcentajes se direccionan y retornan: 3% a GADs Parroquiales; 2 % a GADs Provinciales y 3% a GADs Municipales.



13. La creación de las universidades amazónicas es deber del Estado Central⁷, son ellos los responsables⁸, no los GAD, desde esa lógica no es menester que se reduzcan recursos a estos niveles de gobierno, tan necesarios para atender las necesidades de la población, así sea una reducción temporal como se plantea, menos aun siendo una carga o responsabilidad que no deben asumir los GAD, conforme se ha explicado anteriormente.
14. 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, debiendo destinar los recursos necesarios para ello. Se debe recordar que esta obligación (de la creación de universidades amazónicas) ya existía en el ordenamiento jurídico y es responsabilidad entera de la función ejecutiva.

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 Chinchipec; 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)

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.



15. El espíritu del FDS es dotar de recursos a los GAD para que se atiendan las necesidades de las poblaciones cercanas al territorio donde se aprovechan los recursos naturales no renovables. Por esencia, estos recursos deben quedarse ahí: en los territorios donde se explotan estos recursos naturales y su beneficio debe ser directo para la ciudadanía a través de sus administradores de recursos, que son los GAD, por lo que preocupa que de último momento se plantee esta reducción sin un fundamento técnico, sin contar con el criterio de los GAD y sin que exista un conceso al respecto, alterando el espíritu principal de este fondo. Por este motivo, se plantea la observación y se solicita la reconsideración de esta iniciativa que perjudica el financiamiento de los GAD provinciales.

Este informe toma como referencia el estado actual del proyecto de ley, a la fecha de su suscripción.

Jaime Salazar Tamayo
Director de Asesoría Jurídica
CONGOPE