

Oficio No. 01141

Quito, D.M., 01 MAR 2023

Señora
Silvia Alexandra Santi Toscano
SECRETARIA TÉCNICA
SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL
ESPECIAL AMAZÓNICA (SCTEA)
Puyo. -

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. STCTEA-STCTEA-2022-1194-O, de 6 de octubre de 2022, ingresado en el correo institucional único de este organismo el 19 de los mismos mes y año, mediante el cual formuló las siguientes consultas, relacionadas con la aplicación de las normas de Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica¹ (en adelante LOPICTEA), que crearon la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (en adelante STCTEA):

**“¿La Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica forma parte o no de la Función Ejecutiva?
¿La Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, tiene autonomía propia para el manejo del Fondo Común?”**

1. Antecedentes. -

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficios Nos. 20804 y 00029 de 25 de octubre y 17 de noviembre de 2022, la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió al Ministerio del Trabajo (en adelante MDT), respectivamente, que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de las consultas, sin haber recibido respuesta.

1.2. El informe jurídico del Director de Asesoría Jurídica de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (en adelante SCTEA), contenido en memorando No. STCTEA-DAJ-2022-0305-M de 13 de julio de 2022, citó los artículos 225, 259, 261, 313 y 370 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE)², 3, numeral 3, 51 letra a) y 52 de la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante LOSEP), 11, 13, 16 18 y 19 de la LOPICTEA; y, 3 del Acuerdo Ministerial No. MRL-

¹ Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 245, 21 de mayo 2018.

² CRE publicada el 20 de octubre de 2008, en el Registro Oficial 449.

³ LOSEP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294, 6 de octubre 2010.



01141

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN
TERRITORIAL ESPECIAL AMAZÓNICA - STCTEA
01528-2022
Página. 2

2013-0096⁴, que contiene la Norma Técnica para la Administración del Catastro de las Instituciones, Entidades, Empresas y Organismos del Estado y de las Entidades del Derecho Privado con Participación del cincuenta por ciento o más de Recursos Públicos, con fundamento en los cuales concluyó en forma general lo siguiente:

“En virtud de lo expuesto, y atendiendo los términos de su consulta, esta Cartera de Estado concluye que, la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica es una entidad de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y recursos económicos propios con autonomía administrativa y financiera, representada por el Secretario Técnico como Máxima Autoridad Administrativa de la Secretaría, quien asume la atribución de representarla legal, judicial y extrajudicialmente.

Por tanto, **la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, al ser una entidad creada por la ley, se encuentra incluida en el numeral 3. del artículo 225 de la Constitución de la República que se rige por las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público; por lo que, no forma parte de la Función Ejecutiva**” (el resaltado me corresponde).

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de las consultas planteadas, que serán atendidas de manera conjunta, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* la forma en que se integra el sector público y la Función Ejecutiva; *ii)* la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (en adelante CTEA), la naturaleza jurídica de la STCTEA y la creación del Fondo Común de la CTEA; y, *iii)* la planificación nacional y la administración del Fondo Común de la CTEA en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

2.1. Forma en que se integra el sector público, la Función Ejecutiva y los distintos niveles de gobierno. -

El artículo 225 de la CRE señala que el sector público se integra en la forma ahí descrita, cuyo numeral 1 incluye, entre otras funciones del Estado, a la Función Ejecutiva. Por su parte, el numeral 3, que cita el informe jurídico de la consultante, se refiere a: “*Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal*”.

Respecto de la Función Ejecutiva, se observa que, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 141 *ibídem* se compone por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones “*necesarios*”

⁴ Acuerdo Ministerial Nro. MRL-2013-0096, publicado en el Registro Oficial Nro. 11 de 10 de junio de 2013 (derogado por el Acuerdo No. MDT-2019-054 que expide la “Norma Técnica para la Administración del Catastro de las Instituciones, Entidades, Empresas y Organismos del Estado y de las Entidades del Derecho Privado con Participación del cincuenta por ciento o más de Recursos Públicos”, publicado en el Registro Oficial No. 4455,27 de marzo 2019.

01141

para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas” (el resaltado me corresponde).

En este mismo sentido, en cuanto a la “Administración Pública Central”, el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo⁵ (en adelante COA) señala que comprende: 1. La Presidencia y Vicepresidencia de la República; 2. Los ministerios de Estado; 3. Las entidades adscritas o dependientes; y, 4. Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central; y agrega que, en ejercicio de la potestad de organización, el Presidente de la República puede “*crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia*”.

Concordante, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (en adelante ERJAFE), que de acuerdo con su artículo 1 tiene por objeto instituir la estructura general y el funcionamiento de los órganos y entidades que integran la “Administración Pública Central e Institucional de la Función Ejecutiva”, establece en el artículo 3 que la Administración Pública Central tiene personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines y “*Sus órganos dependientes o adscritos tendrán sólo las respectivas competencias asignadas*”.

Con relación a la Administración Pública Institucional, según el artículo 7 del ERJAFE agrega que está conformada por: “*las entidades de derecho público creadas por o en virtud de una Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, diferente al de la Administración Pública Central*” a las que se les ha encargado la dirección, organización y control del funcionamiento de los servicios públicos propios de ésta, bajo los principios de especialidad y variedad. Su segundo inciso precisa que “*En forma expresa deberá indicarse su organización y el Ministerio o el ente seccional autónomo al cual se adscriben*” (el resaltado me corresponde).

Adicionalmente, de acuerdo con la letra g) del artículo 10.1 del ERJAFE, la Función Ejecutiva puede contar con varios tipos de entidades, entre ellas la Secretaría Técnica, siempre que se determine su adscripción a uno de los órganos de la administración pública central, según se aprecia de la definición contenida en esa norma:

“Organismo público con facultades de coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de la implementación de las políticas públicas, **dependiente de una instancia de**

⁵ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.



coordinación conformada por miembros de la Función Ejecutiva y **adscrito a** la Presidencia o Vicepresidencia de la República, un ministerio sectorial o secretaría nacional” (el resaltado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: *i)* el Ecuador se organiza territorialmente en distintos niveles de Gobierno, que ejercen competencias exclusivas y concurrentes, y tienen el deber de coordinar sus acciones; *ii)* el sector público se integra en la forma prevista por el artículo 225 de la CRE; *iii)* la Función Ejecutiva forma parte del sector público, según el numeral 1 del artículo 225 de la CRE, y se integra en la forma descrita por el COA y el ERJAFE; y, *iv)* según el ERJAFE, la Función Ejecutiva puede contar con varios tipos de entidades, entre ellas las Secretarías Técnicas, siempre que se trate de entidades expresamente adscritas a la Presidencia, Vicepresidencia, un ministerio o secretaría nacional.

2.2. La Circunscripción Territorial Amazónica y la naturaleza jurídica de la STCTEA. -

De acuerdo con el artículo 1 de la CRE, el Ecuador es un Estado unitario que se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, según el artículo 242 *ibidem*, que agrega que: “*Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales*”, como es el caso de la CTEA.

En este orden de ideas, el artículo 250 de la CRE establece que el territorio de las provincias amazónicas es un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta, y dispone que, para garantizar la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio de *sumak kawsay*, dicho territorio constituirá una circunscripción especial, “*para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales*”. Similar previsión consta en el artículo 11 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁶ (en adelante COOTAD).

De su parte, el artículo 2 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo⁷ (en adelante LOOTUGS) prevé que sus disposiciones son aplicables a “*todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él*”, realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante GAD), y otras personas jurídicas públicas o

⁶COOTAD, publicado el 19 de octubre 2010. Registro Oficial S. 303.

⁷ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. LOTUGS, publicado el 05 de julio de 2016. Registro Oficial S. 790.

01141

mixtas, en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas.

Por su parte, el artículo 16 de la LOPICTEA creó la STCTEA, como una “*Entidad de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y recursos económicos propios, con autonomía técnica, administrativa y financiera*”, responsable de “*elaborar y dar seguimiento a la Planificación Integral de la Amazonía y la administración del Fondo Común de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*” (el resaltado me corresponde).

El artículo 11 de la LOPICTEA establece que el Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica es el organismo encargado de la articulación y la coordinación interinstitucional en el proceso de construcción participativa de la planificación integral, y tiene entre sus atribuciones el “*Definir criterios y lineamientos para la distribución del Fondo Común de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, incorporando los principios de equidad, proporcionalidad, transparencia y garantía de derechos*”, según el numeral 7 del artículo 13 ibídem (el resaltado me corresponde).

En tal sentido, el artículo 59 de la LOPICTEA dispone que, para impulsar el desarrollo integral de la Amazonía, además de los recursos asignados del Presupuesto General del Estado, la CTEA se financiará, entre otros, con los del “*b) Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*”, que deben destinarse al “*financiamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y de interés, alcance y cobertura en toda la Circunscripción*”, a ser ejecutados por instituciones u organizaciones legalmente constituidas y habilitadas de acuerdo a la ley, de forma directa o a través de alianzas público-privadas, según el artículo 65 ibídem.

De lo manifestado se observa que: *i)* el territorio de las provincias amazónicas constituye una circunscripción territorial especial sujeta a un régimen especial que se rige por la LOPICTEA, cuyas disposiciones deben ser entendidas en el marco de la unidad del Estado; y, *ii)* la LOPICTEA creó el Fondo Común de la CTEA, y regula su financiamiento y el destino de sus recursos.

2.3. La planificación nacional y la administración del Fondo Común de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. -

El artículo 241 de la CRE, ubicado en el Título V “*Organización Territorial del Estado*”, Capítulo I “*Principios Generales*”, dispone que: “*La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados*”.





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN
TERRITORIAL ESPECIAL AMAZÓNICA - STCTEA

01528-2022

Página. 6

01141

Según el artículo 260 de la CRE, el ejercicio de las competencias exclusivas de los distintos niveles de gobierno y regímenes especiales **“no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”**, lo que guarda armonía con **“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 contempla el artículo 226 ibídem en el marco del principio de legalidad que rige en derecho público (el resaltado me corresponde).

Con relación al Plan Nacional de Desarrollo, el artículo 280 de la CRE lo define como el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado **“y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados”**. El citado artículo agrega que: **“Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”** (el resaltado me corresponde).

De acuerdo con el inciso primero del artículo 293 de la CRE, la **“formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo”** precisando que los presupuestos de los GAD y los de otras entidades públicas **“se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía”** (el resaltado me corresponde).

Al respecto, el artículo 4 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁸ (en adelante COPLAFIP), al referirse a su ámbito, establece que se someterán a ese código todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la CRE, y agrega que para efectos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa las instituciones del Gobierno Central y de los GAD aplicarán esas normas respecto de: **“3. La coordinación con las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley”**.

En este orden de ideas, el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del COPLAFIP, al clasificar al sector público, incluye en su numeral 2 al **“sector público no financiero”**, en el que conforme a su letra a) constan **“Las entidades cuya actividad principal es desempeñar las funciones de gobierno”**. De otra parte, respecto al ámbito de aplicación de las reglas fiscales, el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 177 del COPLAFIP establece que: **“Las entidades comprendidas en el sector público no financiero se sujetarán, según corresponda, a las disposiciones del presente Código para cada regla fiscal de acuerdo con lo establecido en este capítulo”**. Precisa la parte final del segundo inciso de ese artículo que su

⁸ COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

01141

aplicación no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del Gobierno Central.

Por su lado, el artículo 66 de la LOPICTEA prescribe que, para la priorización de los proyectos y asignación de recursos del fondo se tomará en cuenta lo dispuesto en el Plan Integral para la Amazonía, priorizados por la STCTEA y aprobados por el Consejo, y prevé expresamente la forma en que se invertirán los recursos del fondo, según se aprecia de su tenor:

“El treinta por ciento (30%) de los recursos de este fondo se invertirán en las áreas de influencia de los proyectos de explotación hidrocarburífera, minera y eléctrica. **El setenta por ciento (70%) se invertirá en las provincias amazónicas de forma equitativa y solidaria**, priorizando el financiamiento de programas y proyectos de desarrollo territorial y de interés, alcance y cobertura en toda la Circunscripción, de acuerdo al Plan Integral de la Amazonía, y en educación superior, turismo, agricultura sostenible, actividades deportivas, culturales, planes de vida de los pueblos y nacionalidades y fortalecimiento de las organizaciones de la economía popular y solidaria. Se incentivará la ejecución mancomunada y las alianzas público-privadas.

La **Secretaría Técnica establecerá los criterios para la inversión de los recursos** en función de los lineamientos que para el efecto emita el Consejo de Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

De los recursos del Fondo Común que se asignen a las Universidades Públicas en funcionamiento en la Circunscripción, estos serán destinadas para la creación de nuevas carreras que respondan a la demanda local, y no se podrán invertir en gasto administrativo” (el resaltado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: *i)* la planificación es obligatoria y el ejercicio de las competencias exclusivas de los distintos niveles de Gobierno y regímenes especiales no excluye el ejercicio concurrente de la gestión entre los distintos niveles de Gobierno; *ii)* el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetan la inversión y la asignación de los recursos públicos, a fin de coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los GAD, para ajustar sus planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales; *iii)* las entidades cuya actividad principal es desempeñar las funciones de gobierno forman parte del sector público no financiero y como tal deben sujetarse a las reglas fiscales previstas en el COPLAFIP; y, *iv)* para la priorización de los proyectos y asignación de recursos del Fondo Común de la CTEA por parte de la STCTEA, se debe considerar el Plan Integral para la Amazonía, así como el Plan Nacional de Desarrollo, lo impone a las diversas entidades competentes el deber de coordinar sus acciones.



01141

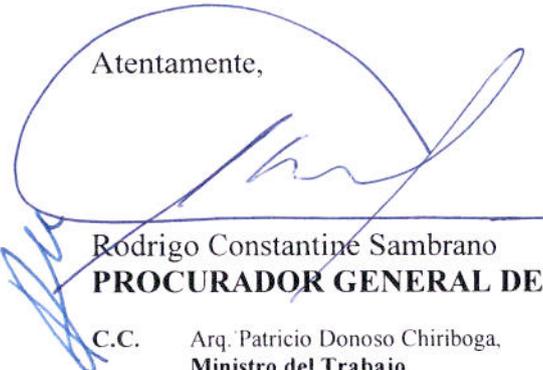
3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su primera consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 16 de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y 11 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica es una entidad de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y recursos económicos propios, con autonomía técnica, administrativa y financiera que no forma parte de la Función Ejecutiva.

Respecto a su segunda consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 11, 13, 16 y 66 de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, la administración de su Fondo Común compete a la Secretaría Técnica, previa la respectiva coordinación interinstitucional que efectúe el consejo a fin de que los proyectos que se incluyan y prioricen en el Plan Integral para la Amazonía guarden armonía con Plan Nacional de Desarrollo.

El presente pronunciamiento se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante, su aplicación a casos institucionales específicos.

Atentamente,



Rodrigo Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Arq. Patricio Donoso Chiriboga,
Ministro del Trabajo