



RECOMENDACIONES AL ESTUDIO DE DEMANDA Y PRONÓSTICO DE INGRESOS DEL ARRENDAMIENTO DE PARQUEADEROS EN ÁREAS DEL PANE, HOJA DE RUTA Y ANÁLISIS LEGAL

**BIOFIN – ECUADOR
FASE II**

2019

Este documento fue preparado por Pablo Torres¹, Mónica Navas² y Jorge Vargas³, bajo la coordinación de Fernando Andrade⁴, como parte del proceso de asistencia técnica de la Iniciativa de Finanzas para la Biodiversidad - BIOFIN al Ministerio del Ambiente del Ecuador, en junio de 2019.

¹ Especialista en Planes de Negocio y Comercialización de BIOFIN Ecuador

² Especialista Legal

³ Especialista en Finanzas Sostenibles

⁴ Coordinador de BIOFIN en Ecuador

Contenido

	Pág.
PRIMERA PARTE	1
I Introducción	1
II Sugerencias	2
III Lista de referencias	6
SEGUNDA PARTE	7
I Antecedente	7
II Escenarios posibles	9
III Pro y contras de los escenarios posibles	11
IV Comentarios y pasos a seguir	13
TERCERA PARTE	14
I Análisis legal para la gestión delegada de negocios turísticos	14
II Análisis del manejo de fondos públicos	32
III Lista de referencias	43

Lista de cuadros

	Pág.
Cuadro 1.1 Áreas protegidas y parqueaderos seleccionados por MAE	1
Cuadro 1.2 Proyecciones de ocupación diaria vs capacidad instalada en 2021	4
Cuadro 2.1 Escenario 1 – Contratación publica	11
Cuadro 2.2 Escenario 2 – Gestión delegada	12
Cuadro 2.3 Escenario 3 – Servicio de Áreas Protegidas	13

Lista de figuras

	Pág.
Figura 2.1 Flujo del Servicio de Áreas Protegidas	12

Siglas y acrónimos

AP	Áreas Protegidas
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
BIOFIN	Iniciativa para el Financiamiento de la Biodiversidad
ENBPA	Estrategia Nacional de Biodiversidad Plan de Acción 2016-2021
FIAS	Fondo de Inversión Ambiental Sostenible
MAE	Ministerio del Ambiente
INEN	Servicio Ecuatoriano de Normalización
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SERCOP	Servicio de Compras Publicas

PRIMERA PARTE.- RECOMENDACIONES SOBRE EL ESTUDIO DE DEMANDA Y PRONÓSTICO DE INGRESOS PARA EL PROCESO DE ARRENDAMIENTO DE PARQUEADEROS EN ÁREAS DEL SNAP

I INTRODUCCIÓN

La iniciativa para el Financiamiento de la Biodiversidad (BIOFIN) opera una línea de asistencia técnica hacia el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), para el diseño de soluciones financieras que aporten a la conservación de la biodiversidad. En este marco, el MAE ha solicitado el apoyo de BIOFIN para estructurar una solución basada en el usufructo de los parqueaderos de las áreas protegidas (AP) mediante la participación del sector privado. Del análisis realizado por BIOFIN, el modelo de negocio que se recomienda estaría enmarcado en la figura de arrendamiento.

Como parte de los avances desarrollados por el MAE en la estructuración referida constan, un estudio cuantitativo de demanda para 7 áreas protegidas y 20 parqueaderos que se especifican en el cuadro 1. La selección de parqueaderos susceptibles de gestión por el sector privado se ha guiado principalmente por el criterio de tenencia de la tierra, es decir, se han priorizado los parqueaderos que se encuentran en predios de propiedad estatal.

Cuadro 1.1 Áreas protegidas y parqueaderos seleccionados por MAE

Área protegida	Parqueadero
Reserva Ecológica Antisana	Muelle 2 El Tambo
Reserva Ecológica Cotacachi – Cayapas	Garita de control Centro de interpretación
Parque Nacional Cotopaxi	Mariscal Sucre La Rinconada 1 La Rinconada 2 Limpiopungo La Y Volcán Control norte
Parque Nacional Machalilla	Los Frailes 1 Los Frailes 2
Reserva Ecológica Manglares Churute	Zona administrativa La Flora
Reserva Geobotánica Pululahua	Morasungo El Cráter
Reserva de Producción de Fauna Marino Costera Puntilla de Santa Elena	Chocolatera La Lobería Cerro El Morro

Los estudios incluyen, además, el pronóstico de ingresos para el periodo 2020 – 2023, calculado en función del crecimiento de visitantes reflejado entre los años 2014 y 2018 a las AP. Las estimaciones de ocupación de vehículos y tiempo de permanencia promedios, que soportan el pronóstico, fueron reportadas desde las administraciones de los parques nacionales y reservas que conforman el grupo analizado.

Estas proyecciones de demanda e ingresos constituyen información sustancial para fundamentar la decisión de poner en manos de un tercero la gestión de los parqueaderos, obteniendo recursos financieros de ello.

En virtud de ello y a partir del análisis realizado a los documentos remitidos desde el MAE, el equipo de BIOFIN estima oportuno aportar al esfuerzo realizado en la generación de estos insumos técnicos, mediante el planteamiento de recomendaciones puntuales. En ese sentido, se ha preparado este informe con el objetivo de brindar sugerencias concretas para complementar el contenido, alcance y derivaciones de las proyecciones de demanda e ingresos realizados.

Las sugerencias, que se describen en el siguiente apartado, versan sobre aspectos como: selección de áreas protegidas y parqueaderos, tarifado, capacidad instalada, condiciones de los parqueaderos, relación costo beneficio y plazo u horizonte temporal.

II SUGERENCIAS

Selección de áreas protegidas y parqueaderos

Al margen del procedimiento multicriterio desarrollado por el MAE para la selección de áreas protegidas en un contexto general de aprovechamiento turístico, se considera que será de utilidad complementaria, describir la selección de las áreas protegidas seleccionadas para el caso puntual de la solución financiera de parqueaderos.

Por otra parte, considerando que aproximadamente el 44% de los ingresos brutos proyectados provienen de los parqueaderos del Parque Nacional Cotopaxi, y que no existen experiencias previas del Ministerio del Ambiente en el arrendamiento de este tipo de inmuebles, se recomienda tomar esta área protegida como un piloto de contratación. A partir de esta experiencia se podrían obtener elementos de juicio para encaminar procesos similares pero optimizados, en el resto de parqueaderos y áreas protegidas seleccionadas del subsistema estatal.

Tarifado

En el tarifado se sugiere considerar lo siguiente:

Ajuste periódico al precio. - Se propone que la proyección de ingresos incorpore el efecto inflacionario sobre el precio y los costos /gastos.

Pago por hora o fracción. – Se propone que los usuarios de los parqueaderos efectúen el pago íntegro de cada hora, aunque el tiempo de uso haya sido inferior. Se recomienda que se aplique esta política incluso con los vehículos que hagan uso del parqueadero para descargar pasajeros o equipos utilizados por visitantes.

Pago por estancia larga: tarifa máxima. - Se propone una tarifa máxima de USD 5 para vehículos livianos, USD 7 para vehículos medianos (van o buseta) y USD 10 para buses, dentro de 24 horas continuas. Estos valores se proponen tomando como referencia, la tarifa de USD 7 por día, establecida en el aeropuerto internacional Mariscal Sucre de la ciudad de Quito.

Pago por uso múltiple: tarifa única. - En el caso de áreas protegidas que cuentan con varios parqueaderos, utilizados iterativamente por un mismo visitante durante su trayectoria por los sitios de visita, se recomienda que la tarifa máxima se constituya como tarifa única. El pago de la tarifa única facultaría al visitante a utilizar indistintamente y de acuerdo a su programa de visita individual, los diferentes parqueaderos del AP, siempre que el uso sea dentro de 24 horas continuas. De esta forma, el pago único favorecería la reducción del número de transacciones al usuario y al administrador del parqueadero, promoviendo mayor comodidad para el primero y eficiencia para el segundo.

Capacidad instalada y proyección de ocupación

Es necesario verificar el cálculo de proyección de ocupación diaria, pues al contrastar con la capacidad instalada, se observa una diferencia extraordinaria. De acuerdo con estas cifras, las proyecciones de demanda indican que la capacidad instalada de algunos parqueaderos sería rebasada en el futuro inmediato. Para ilustrar este fenómeno se toma como referencia el año 2021, observándose sobresaturación en los parqueaderos Mariscal Sucre, Rinconada 1 y Control Norte, en varios periodos del año como puede verse en el cuadro 2.

Cuadro 1.2 Proyecciones de ocupación diaria vs capacidad instalada en 2021

Parqueadero	Capacidad instalada	Feridos	Fines de semana	Temporada alta	Temporada baja
Mariscal Sucre	20	700	260	323	98
La Rinconada 1	20	159	91	127	28
Control Norte	5	159	91	127	28

Si se confirman estos datos, sería pertinente determinar la incidencia de un coeficiente de rotación de los vehículos para detectar con mayor precisión la brecha entre la capacidad instalada y la ocupación diaria estimada. Sobre el resultado sería además oportuno analizar la viabilidad de ampliar esta capacidad considerando factores como la disponibilidad de espacio para estacionamiento adicional y fundamentalmente, la capacidad de administrar tales flujos en los sitios de visita, dentro de límites de cambio admisibles.

Se debe considerar como premisa, que la capacidad instalada de los parqueaderos debería estar condicionada por la capacidad de carga de los sitios de visita. En razón de ello, se recomienda:

Estudios de capacidad de carga. – Será pertinente desarrollar los estudios de capacidad de carga de los sitios de visita y sistemas de monitoreo de impactos, que orienten el dimensionamiento futuro de los parqueaderos.

Ajuste de proyecciones. – Se propone ajustar la proyección de la demanda dentro de los límites de las capacidades instaladas actuales de los parqueaderos.

Condiciones de los parqueaderos

La información proporcionada por el MAE muestra que los parqueaderos seleccionados mantienen un estado que varía entre regular y bueno. Es pertinente como paso previo al arrendamiento de los mismos, establecer en cantidad y detalle los elementos que comprenden las instalaciones de cada parqueadero, tanto las que existen como las que deben incorporarse (por ejemplo: rótulos, señalización y demarcación, barreras de control, caseta de cobro).

Se recomienda además, diligenciar la elaboración de planos que indiquen las características de los predios, el diseño de los parqueaderos y las capacidades

instaladas para vehículos de distinto tamaño y tipo, incluyendo vehículos para personas con movilidad reducida, motocicletas y bicicletas (donde exista demanda potencial). El diseño de los parqueaderos debe mostrar aspectos claves relacionados con la accesibilidad de las personas al medio físico en estacionamientos, previstas en la norma INEN 2248 y otras que fueren aplicables.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la opción de incluir baterías sanitarias en los parqueaderos, dado que son áreas de alta concentración de visitantes donde precisamente, la literatura especializada, recomienda su implementación (UICN, 2004). Esto aportaría al mejoramiento de las facilidades turísticas en las áreas protegidas, liberando al MAE de la administración de este tipo de servicios que no tienen una vinculación directa con los objetivos de conservación que enmarcan su mandato.

Relación costo / beneficio

Es importante cuantificar las inversiones iniciales, gastos, costos de operación y mantenimiento, que comprende el arrendamiento de los parqueaderos, con el objeto de dimensionar los beneficios para las partes intervinientes y, por ende, establecer el canon fijo mensual de arrendamiento, que sirva de base para el proceso de selección de un arrendatario.

Plazo (horizonte)

Considerando que las proyecciones de demanda se basan en estimaciones de los administradores de las AP, se recomienda que el plazo a plantearse en los términos de contratación sea el más corto que permita amortizar las inversiones iniciales. Esto le permitiría al MAE en el futuro mediato, llevar adelante un nuevo proceso de contratación, una vez concluido el primero, en el que se ajuste el canon de arrendamiento en función de cálculos basados en estadísticas originadas en la data del primer proceso de arrendamiento.

III LISTA DE REFERENCIAS

UICN. (2004). *Guías para la planificación y el manejo de las áreas protegidas de montaña*. Hamilton, Lawrence y McMillan, Linda (ed.). Gland, Suiza.

SEGUNDA PARTE.- HOJA DE RUTA PARA LA GESTIÓN DELEGADA DE BIENES Y SERVICIOS (PARQUEADEROS) EN AREAS DEL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS

Preparado por: Mónica Navas

I ANTECEDENTE

BIOFIN es una Iniciativa Global de Finanzas para la Biodiversidad lanzada por el PNUD en 2012 en conjunto con la Unión Europea y los Gobiernos de Alemania y Suiza para crear una asociación global que permita a los países aumentar la inversión en la gestión de la biodiversidad y los ecosistemas y cumplir así las Metas de Aichi 2011-2022 establecidas en la Conferencia de las Partes en Nagoya, Japón en 2010, en particular las meta 17 y 20 que establecieron la necesidad de crear un fondo económico específicamente destinado a la protección y conservación de la biodiversidad.

BIOFIN se inició en respuesta a la urgente necesidad mundial de financiamiento para cumplir los objetivos mundiales y nacionales de biodiversidad. Para la Implementación del Plan Estratégico del Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) para 2011-2020, se estimó que la inversión global requerida asciende a entre 130 y 440 mil millones de dólares anuales, pero actualmente se cuenta con 52 mil millones de dólares anuales.

Las partes (países) del CDB- han evidenciado que actualmente existe una brecha significativa en el financiamiento de la gestión para la biodiversidad para que los países alcancen las Metas de Aichi, definidas en el Plan Estratégico 2011-2012 de la CDB, en particular las metas 17 y 20 a través de las cuales se estableció la necesidad de crear un fondo económico destinado a la protección y conservación de la biodiversidad.

En la actualidad 30 países forman parte de la iniciativa y busca ofrecer un nuevo marco metodológico que facilite la identificación, el desarrollo y la implementación de planes y soluciones de financiamiento óptimos y basados en la evidencia.

Prioridades en biodiversidad del PNUD

- Evaluación económica e incorporación de la biodiversidad
- Áreas Protegidas
- Restauración
- Resiliencia y adaptación climática

- Finanzas sostenibles

El marco de acción de BIOFIN, está basado en la Estrategia de Financiamiento para la Estrategia Nacional de Biodiversidad Plan de Acción 2016-2021 (ENBPA), y busca optimizar el uso del financiamiento existente y diversificar fuentes de financiamiento, descentralizando la gestión financiera de la biodiversidad con el objetivo de reducir las brechas financieras existentes en nueve resultados priorizados de la ENBPA, proponiendo una herramienta que facilite su implementación.

En ese marco, es indispensable contar una estrategia que permita garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SNAP, que busque reducir paulatinamente la carga fiscal y dependencia de los recursos de la cooperación internacional y que al mismo tiempo resulte factible y realizable a corto y mediano plazos.

En este contexto, BIOFIN realizó un Informe de análisis legal de Contratos Concesión o Gestión Delegada/ específicamente para Servicios Turísticos Sostenible en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y el destino de los fondos recaudados por autogestión MAE, el cual se generó y compartió al MAE. Este Informe técnico tenía como objetivo realizar un diagnóstico legal institucional con el énfasis de viabilizar la gestión sostenible del Patrimonio de Áreas Protegidas Naturales del Estado dentro de un marco normativo óptimo que permita la administración y reinversión de los fondos obtenidos por parte del MAE.

Después de dicho análisis en los meses de mayo y junio el equipo de BIOFIN mantuvo reuniones a nivel técnico y con Asesores Ministeriales (Andres Burgaentzle y Karina Barrera), quienes solicitan dar prioridad a buscar la viabilidad de un modelo de gestión para generar ingresos para el SNAP a través del arrendamiento o concesión delegada de los parqueaderos de las áreas protegidas y además la viabilidad de un modelo de gestión para el SNAP.

Los actores implicados en esta hoja de ruta son: Ministerio del Ambiente, Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS), empresa privada Servicio de Compras Públicas (SERCOP), Ministerio de Finanzas y BIOFIN PNUD.

II ESCENARIOS POSIBLES

Escenario 1

Mediante procedimiento bajo el amparo de la Ley de Contratación Pública y la asistencia del Servicio Nacional de Compras Públicas, el Ministerio de Ambiente genera pliegos de contratación para una entidad que preste servicio de gestión de parqueaderos. Adjudica y contrata directamente Servicio de Gestión de parqueaderos en AP.

Los cánones de arrendamiento conforme el Código Orgánico Monetario y otra normativa de gestión de recursos públicos van a una cuenta en el Ministerio de Finanzas, entidad que crea una cuenta específica para el MAE destinada a la recolección de estos fondos, distinta a la cuenta de gestión ordinaria. Para ello se requiere justificar ante el Ministerio de Finanzas la necesidad de creación de esta cuenta diferente. La base legal para este procedimiento está en el Informe Legal anteriormente generado.

Factores a considerar

- A) Revisión de convenios firmados entre el MAE y actores comunitarios/sociedad civil para gestión dentro de SNAP. Se requiere conocer el estado de situación de los convenios a título gratuito firmados entre el MAE con comunidades, personas naturales, empresas privadas, etc., de espacios o bienes para lo cual se requiere petición desde el Viceministerio de Ambiente dirigido hacia las Direcciones Provinciales para la recopilación y entrega de los Convenios suscritos en el área geográfica respectiva. Esta revisión permitirá determinar el alcance de los convenios suscritos para determinar si incluyen o no gestión de parqueaderos
- B) Estudio de mercado y otros elementos habilitantes para determinar los cánones de arrendamiento a cobrarse en los parqueaderos saneados legalmente. De la información provista por el Ministerio de Ambiente, se observa datos y cálculos de parqueaderos seleccionados, demanda efectiva y proyecciones de ingreso bruto en el periodo 2020-2023, que pueden soportar, con la confirmación/ revisión/ajuste/complementación de ciertos aspectos, la determinación de las condiciones técnicas de los procesos precontractuales enmarcados en la figura de arrendamiento.

Escenario 2

Aplicando la figura de Gestión Delegada establecida en el Código Orgánico Administrativo, las Direcciones provinciales del MAE, bajo instrucción del Viceministerio del MAE, convienen con el Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (entidad creada mediante Decreto Ejecutivo 146 de septiembre del 2017) persona jurídica privada sin fines de lucro, con finalidad ambiental y patrimonio propio, que puede contar con participación del sector público.

El FIAS tiene como objeto principal gestionar, receptor, administrar, movilizar, invertir y ejecutar fondos para financiar iniciativas, planes, programas y proyectos tendentes a la gestión ambiental, protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad; así como para las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y para la gestión de la calidad ambiental, articuladas en la legislación ecuatoriana, convenios internacionales y políticas ambientales nacionales. El directorio del FIAS está conformado por representantes del MAE, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, un delegado de la sociedad civil, de las organizaciones ambientales y también de la academia. Este Directorio es presidido por el Ministro de Ambiente.

El FIAS conforme a su Estatuto, bajo instrucciones contenidas en el convenio de gestión delegada suscrito con las DP, contrata bajo procedimiento legal vigente, la entidad que gestionara los parqueaderos, además de realizar la gestión de cobro para depósito dentro de la subcuenta del Fondo de Áreas Protegidas FAP en líneas consensuadas con el MAE.

Factores a considerar

Este escenario, bajo petición de Coordinación jurídica del MAE, requiere pronunciamiento de Procuraduría General del Estado para certeza legal a petición del MAE.

Escenario 3

Creación del Servicio Nacional de Áreas protegidas conforme el Art. 10.1 literal h, del Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, que lo define como “Organismo público encargado de la administración y provisión de bienes y/o servicios destinados a

la ciudadanía y a la Administración Pública Central e Institucional, que ejerce las facultades de regulación, gestión y control, con personalidad jurídica propia, dotado de autonomía administrativa, operativa y financiera”. Contará con una instancia colegiada como máximo nivel gobernante desde el cual se ejercerá la rectoría en el ámbito de sus competencias.

Este Servicio gestiona la contratación de los parqueaderos dentro y la recepción de los valores a recolectarse de manera directa, para ser depositados en el Fondo de Áreas Protegidas del FIAS

Factores a considerar

Este nuevo modelo de gestión requiere una modificación de la Estructura Orgánica Funcional del MAE. Aprobación de Decreto Ejecutivo para la creación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas con la definición de estructura, directorio, y su articulación al Fondo de Áreas Protegidas como mecanismo financiero de soporte del Servicio.

III PRO Y CONTRAS DE LOS ESCENARIOS PROPUESTOS

A continuación, presentamos los pros y contras de los escenarios 1, 2 y 3 en los cuadros correspondientes:

Cuadro 2.1 Escenario 1- Contratación Pública

PRO	CONTRA
El MAE según la Ley de Contratación Pública puede generar el proceso de manera directa	No hay precedente de arrendamiento de parqueaderos en AP
SERCOP puede brindar apoyo al proceso	
El Decreto Ejecutivo 740 fundamenta la urgencia de buscar sostenibilidad financiera en sectores estratégicos. La biodiversidad es un sector estratégico según el artículo 313 de la Constitución de la República	SNAP no cuenta con una partida presupuestaria específica por lo que los fondos por arrendamiento de parqueaderos irían a la Cuenta del MAE
Modelo viable en el actual marco legal vigente que únicamente requiere Estudio de Mercado y Análisis de áreas disponibles para parqueaderos que no estén contempladas dentro de Convenios de Gestión de AP suscritos.	Contar con información de Convenios a título gratuito para gestión comunitaria en AP a la brevedad posible.

Cuadro 2.2 Escenario 2- Gestión delegada

PRO	CONTRA
<p>Gestión de contratación a través del FIAS</p> <p>Gestión de cobro y depósito dentro del FAP del FIAS que asegura la atención inmediata a necesidades del SNAP</p> <p>Este aporte del MAE al FAP por arrendamiento de parqueaderos brinda señales positivas para mayores aportes de Cooperación internacional a FAP</p>	<p>A petición de Coordinación Jurídica MAE se pide que Procuraduría emita Criterio Favorable para que las Direcciones Provinciales del MAE suscriban convenios de gestión delegada con el FIAS, esto por consultas previas a Ministerio de Finanzas que de manera negativa no aprobaría el depósito de fondos recolectados en el Fondo FAP</p>

El presente flujo delinea la situación potencial, dentro de un marco institucional a través de la creación de un Servicio Nacional específico para la generación de financiamiento favorable a partir del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, sin que ello signifique perder la propiedad de dichos activos.

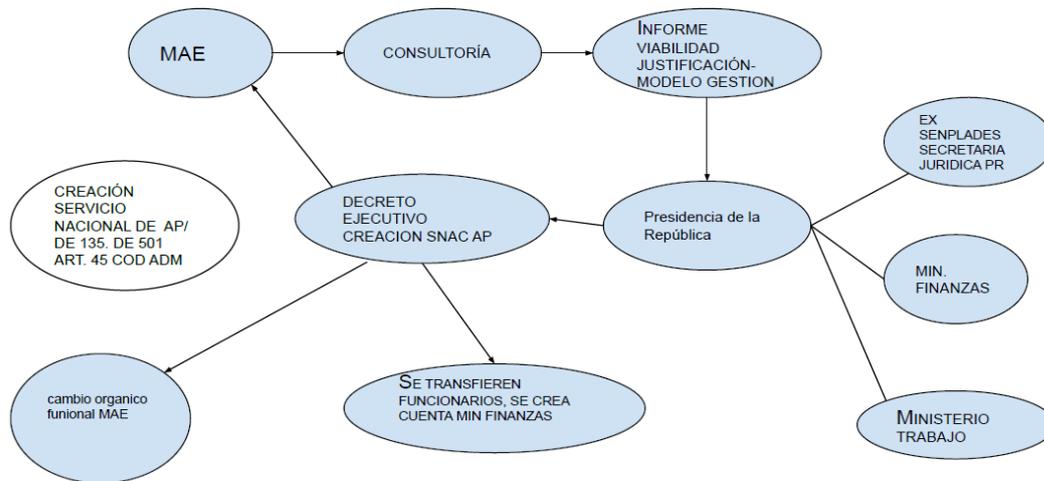


Figura 2.1 Flujo Servicio Nacional de Áreas Protegidas

Cuadro 2.3 Escenario 3- Servicio Nacional de Áreas Protegidas

PRO	CONTRA
Capacidad de generar recursos propios a partir de la gestión delegada	Requiere un Decreto Ejecutivo
Administración de áreas protegidas en un sistema específico	Demanda mayor tiempo y esfuerzo institucional
Mayor autonomía y capacidad instalada	Su impacto es a nivel nacional, requiriendo un cambio en el orgánico funcional del MAE
Personal especializado	Insuficiente conocimiento y proactividad desde las finanzas públicas respecto a las necesidades financieras del SNAP
Mayor capacidad de respuesta	
El Decreto Ejecutivo 740 fundamenta la urgencia de buscar sostenibilidad financiera en sectores estratégicos. La biodiversidad es un sector estratégico según el artículo 313 de la Constitución de la República	
Mayor capacidad de captar recursos económicos de la cooperación internacional y de la empresa privada	

IV COMENTARIOS Y PASOS A SEGUIR

Una vez que MAE determine el escenario que le interese, se avanzará en la solución financiera respectiva. El Equipo BIOFIN a la fecha ha avanzado en el análisis jurídico, para lo cual se mantuvo diálogo con técnicos de INMOBILIAR, del FIAS, del Fondo de Áreas Protegidas (FAP) y del Ministerio de Finanzas, que permita sustentar el arrendamiento de parqueaderos.

La creación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, se la ubica como un escenario en el mediano a largo plazo y requiere de un cabildeo a nivel del Ministerio de Ambiente, Presidencia de la República y Ministerio de Finanzas, siempre y cuando exista un informe técnico Justificativo que debe ser creado por el Ministerio del Ambiente para estructurar el Servicio ante la Presidencia de la República, siempre y cuando se cuente con la priorización de la instancia de planificación nacional.

TERCERA PARTE.- ANÁLISIS LEGAL RESPECTO DE CONTRATOS DE CONCESIÓN Y GESTIÓN DELEGADA DE SERVICIOS TURÍSTICOS SOSTENIBLES EN EL SNAP Y DESTINO DE LOS FONDOS RECAUDADOS POR AUTOGESTIÓN DEL MAE

Preparado por: Mónica Navas

Los objetivos que orientan este trabajo son a nivel general: realizar un diagnóstico legal institucional para viabilizar la gestión sostenible de las AP del PANE dentro de un marco normativo óptimo que permita la administración y reinversión de los fondos obtenidos por parte del MAE.

A nivel específico son:

1. Análisis legal y viabilidad jurídica para suscripción de Contratos de Gestión Delegada con el MAE para instrumentar alianzas público-privadas para servicios de uso público turístico y recreación en el SNAP, de acuerdo con el marco legal vigente
2. Análisis legal y viabilidad jurídica de la gestión de cobro de valores por gestión delegada de infraestructura turística dentro del SNAP, dentro de un marco de autogestión del MAE
3. Actualización del Borrador de Acuerdo Ministerial del MAE para derogatoria del Acuerdo Ministerial 158 que viabilice la gestión delegada de negocios turísticos en el SNAP; o generación de un instrumento legal para viabilizar el procedimiento para la suscripción de contratos de gestión delegada y convenios de cooperación para la prestación de servicios de servicios de uso público turístico y de recreación en el SNAP.

El Informe consta del análisis legal para la gestión delegada de negocios turísticos en el SNAP, y el análisis legal para gestión de cobro de valores por parte del MAE por negocios turísticos y autogestión del MAE en el SNAP.

I ANÁLISIS LEGAL PARA LA GESTIÓN DELEGADA DE NEGOCIOS TURÍSTICOS EN EL SNAP

1.1 Análisis del marco constitucional

El numeral 7 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador establece como deber primordial del Estado Ecuatoriano: *“la protección del patrimonio natural y cultural del país”*

El artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho de la población a: *“vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”*;

El numeral 27 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce a las personas el derecho a: *“vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza”*;

El numeral 6 del artículo 83 de la Constitución de la República del Ecuador establece como un deber y responsabilidad de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: *“Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible”*;

El numeral 1 del artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador establece que, a las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde *“Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”*;

El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador establece que *“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”;

El numeral 7 del artículo 261 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado central tendrá competencia exclusiva sobre las áreas naturales protegidas y los recursos naturales;

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”;*

El artículo 316 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos, de forma excepcional, a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, en los casos que establezca la ley;

El numerales 1 y 4 del artículo 395 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce como principios ambientales: *“1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.” y que “4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”;*

El artículo 396 de la Constitución de la República del Ecuador establece que *“(…) Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente. Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles”;*

El numeral 4 del artículo 397 de la Constitución de la República del Ecuador establece que, para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a: *“Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la*

biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado”;

El artículo 400 de la Constitución de la República del Ecuador establece que *“El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional y se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y de todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país”;*

El artículo 405 de la Constitución de la República del Ecuador establece que *“El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado (...)”;*

1.2 Plan Nacional de Desarrollo (PND) directrices y lineamientos territoriales

El PND señala en el ítem Lineamientos territoriales de acceso equitativo a infraestructura y conocimiento:

d) Impulso a la productividad y la competitividad sistémica a partir del potenciamiento de los roles y funcionalidades del territorio

d.11.Fomentar el emprendimiento local y el turismo comunitario terrestre y marino, para el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad

1.3 Análisis de política pública

Otro de los aspectos fundamentales para el desarrollo económico del país fue la aprobación de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) que buscó el fortalecimiento del sistema productivo basado en eficiencia e innovación. Para esto, se intensificaron esfuerzos encaminados a: 1) Generación de entornos y competitividad sistémica (clima de negocios, impulso de la compra pública, etc.); 2) Desarrollo y fortalecimiento de cadenas productivas (cacao, maricultura, metalmecánica, farmacéutica, turismo, software, etc.); y 3) Potenciamiento de industrias básicas. En el año 2013, la Vicepresidencia de la República publicó el documento “Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP)”

Objetivo 6: Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural. Si bien en lo productivo la ruralidad prioriza las actividades relacionadas a la obtención de alimentos, también son prioritarias otras actividades generadoras de trabajo como las artesanías, la confección, el turismo, los servicios de apoyo y comercio. En conjunto, todas estas actividades económicas brindan oportunidades de encadenamientos y emprendimientos, que generan trabajo y mayores ingresos familiares. PND p.86 desde el sector rural, las demandas ciudadanas, orientadas hacia la soberanía alimentaria y un modelo de desarrollo rural integral, se dirigen esencialmente al impulso de sistemas de producción alternativos bajo el enfoque agroecológico, los mismos que permitan rescatar los saberes culturales y la cohesión social, encaminados al fomento de mecanismos solidarios de comercio. De igual manera, las necesidades laborales apuntan a la creación de empleos no tradicionales, como el turismo comunitario y capacitación y asistencia técnica a pequeños productores.

Para este nuevo período de gobierno, el principal reto es el fortalecimiento de la coordinación entre el sector público y privado, para diversificar y mejorar la calidad y la competitividad de los servicios turísticos. p.96 PND

Finalmente, se han planteado propuestas para la protección del patrimonio natural y cultural; la promoción de la identidad y cultura ecuatoriana, junto con la promoción de mercados internacionales para exportación de productos, bienes y servicios culturales y patrimoniales; el desarrollo de la oferta turística nacional, el turismo receptivo y comunitario, vinculando los saberes y conocimientos de las comunidades en los procesos turísticos; y la promoción de industrias culturales. Sistematización de los 23 procesos de Diálogo Nacional. Sistema informático de seguimiento-Senplades P.104

El posicionamiento del país en el mundo –su promoción– resulta de interés de la ciudadanía. Al respecto, se plantea que el turismo es la base de la economía nacional, por lo que se deben emprender acciones para fomentarlo. Aquí se insiste en la necesidad de la corresponsabilidad de todos los actores en los diferentes niveles de gobierno, así como en el sector público y privado. Sistematización de Foros Ciudadanos-Senplades

POLÍTICAS 9.4 Posicionar y potenciar a Ecuador como un país megadiverso, intercultural y multiétnico, desarrollando y fortaleciendo la oferta turística nacional y las industrias culturales; fomentando el turismo receptivo como fuente generadora de divisas y empleo, en un marco de protección del patrimonio natural y cultural.

Metas a 2021 incrementar el ingreso de divisas por concepto de turismo receptor de US\$ 1,4 mm a US\$ 2,5 mm a 2021. PND

En términos productivos, a nivel nacional se identificaron cuatro espacios diferenciados en función de los índices de producción primaria, secundaria y terciaria. La primera categoría: “Desarrollo industrial en crecimiento con servicios terciarios especializados”

En cuanto a las potencialidades ambientales, destaca la presencia de áreas pertenecientes al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) y aquellas áreas identificadas tanto a nivel marino como terrestre como de alta prioridad para la conservación. Estas zonas son importantes en cuanto requieren de un adecuado manejo para proveer servicios ambientales y ya que, por su denominación y características, pueden ser factibles para las actividades productivas como el turismo sostenible y comunitario. En cuanto a esto, es oportuno resaltar la importancia de los principales recursos hídricos subterráneos (principalmente en la cuenca alta del Guayas y la Amazonía central), pues ameritan una protección especial y una regulación estricta de las actividades que en estas superficies se desarrollan.

La generación de trabajo y empleo es una preocupación permanente en los diálogos. En ellos se propone la dinamización del mercado laboral a través de tipologías de contratos para sectores que tienen una demanda y dinámica específica. Asimismo, se proponen incentivos para la producción que van desde el crédito para la generación de nuevos emprendimientos; el posicionamiento de sectores como el gastronómico y el turístico –con un especial énfasis en la certificación de pequeños actores comunitarios–; hasta la promoción de mecanismos de comercialización a escala nacional e internacional p.80

El reto de este período es fomentar alianzas público-privadas en la búsqueda del empoderamiento y la corresponsabilidad del sector privado en el desarrollo del país (Portal Plan para Todos, 2017) p81

Política 5.8 Fomentar la producción nacional con responsabilidad social y ambiental, potenciando el manejo eficiente de los recursos naturales y el uso de tecnologías duraderas y ambientalmente limpias, para garantizar el abastecimiento de bienes y servicios de calidad

1.4 La delegación

Conforme al artículo 68 del Código Orgánico Administrativo (2017) La competencia es irrenunciable y se ejerce por los órganos o entidades señalados en el ordenamiento jurídico, salvo los casos de delegación, avocación, suplencia, subrogación, descentralización y desconcentración cuando se efectúen en los términos previstos en la ley.

Según el numeral 5 del artículo Art. 69 del Código Orgánico Administrativo “los órganos administrativos pueden delegar el ejercicio de sus competencias, incluida la de gestión, en: ...sujetos de derecho privado, conforme con la ley de la materia. La delegación de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia”.

Según los artículos 70 a 75, ibidem, “Contenido de la delegación. La delegación contendrá:

1. La especificación del delegado.
2. La especificación del órgano delegante y la atribución para delegar dicha competencia”

1.5 Código orgánico del ambiente, sostenibilidad financiera de AP y delegación

El artículo 23 del Código Orgánico del Ambiente establece que *“el Ministerio del Ambiente será la Autoridad Ambiental Nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de gestión Ambiental”;*

El Código Orgánico de Ambiente (COA) señala en su artículo 37. (...) *el Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. **Se podrán gestionar estrategias y fuentes complementarias;***

El COA en su artículo 38 señala que: *“Las áreas naturales incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cumplirán con los siguientes objetivos: numeral 10 Impulsar alternativas de recreación y turismo sostenible, así como de educación e interpretación ambiental”;*

El COA indica en su artículo Art. 39.-” *De los principios del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. La gestión y administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas deberá basarse en los principios ambientales de la Constitución y en los principios de intangibilidad y de conservación, así como en los criterios de manejo integral, representatividad, singularidad, complementariedad y gestión intersectorial. La Autoridad Ambiental Nacional actualizará su modelo de gestión para facilitar el manejo efectivo del Sistema”.*

EL COA señala en su artículo 43.- “*Del Subsistema Estatal. El subsistema estatal se compone del patrimonio de las áreas protegidas del Estado. Las áreas protegidas de este subsistema se integrarán a la Estrategia Territorial Nacional. El potencial de sus servicios ambientales será utilizado de manera sostenible para el desarrollo territorial y el bienestar de la población. La Autoridad Ambiental Nacional analizará la inclusión dentro de su plan de manejo la construcción de infraestructura que sirva para la consecución de los fines del sistema”*

El **Código** Orgánico de Ambiente señala en su artículo 47 “**De la delegación.** *La Autoridad Ambiental Nacional determinará los criterios para la delegación de la administración de las áreas naturales que conforman el subsistema estatal y el subsistema autónomo descentralizado, siempre y cuando se garantice el cumplimiento de sus objetivos, de conformidad con las disposiciones constitucionales”.*

COA señala en su artículo 53 “*De las obras, proyectos o actividades dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. La Autoridad Ambiental Nacional autorizará obras, proyectos o actividades dentro del Sistema Nacional De Áreas Protegidas de manera excepcional, siempre que se cumplan las condiciones de no afectar la funcionalidad del área protegida, estar de acuerdo con el plan de manejo y zonificación del área protegida y no contrariar las prohibiciones y restricciones previstas en la Constitución y en este Código”*

En el Libro I del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria del 15 de marzo del 2012, contiene la Codificación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del Ministerio del Ambiente;

El artículo 179 del libro III del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria determina que “*En el Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, el Autoridad Ambiental Nacional podrá otorgar concesiones y celebrar contratos arrendamiento y cualquier otra*

figura legal adecuada para la prestación de servicios o la utilización sustentable de recursos de las áreas naturales del Estado, con base al respectivo plan de manejo y en función de la categoría de manejo del área protegida”;

En Código Orgánico de Ambiente señala en su artículo 50 Régimen de la propiedad y posesión en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Patrimonio Forestal Nacional. ... numeral 2. *La realización de obras o actividades en territorio comunitario o ancestral dentro de las áreas protegidas, para satisfacer necesidades básicas tales como salud y educación o para actividades de ecoturismo, se podrán llevar a cabo siempre que no afecten de manera directa o indirecta la funcionalidad y la conservación de dicha área protegida, estén de acuerdo con su plan de manejo y zonificación y cuenten con la autorización administrativa de la Autoridad Ambiental Nacional*

1.6 Análisis de la Ley de Turismo

Ley 97 Registro Oficial Suplemento 733 de 27-dic.-2002 (última modificación: 29-dic.-2014)

En el Capítulo VI Áreas Turísticas Protegidas en el artículo 20 se señala que será de competencia de los Ministerios de Turismo y del Ambiente, coordinar el ejercicio de las actividades turísticas en las áreas naturales protegidas; las regulaciones o limitaciones de uso por parte de los turistas; la fijación y cobro de tarifas por el ingreso, y demás aspectos relacionados con las áreas naturales protegidas que constan en el Reglamento de esta Ley.

El Ministerio de Turismo deberá sujetarse a los planes de manejo ambiental de las áreas naturales protegidas, determinadas por el Ministerio del Ambiente.

Las actividades turísticas y deportivas en el territorio insular de Galápagos se regirán por la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos y el Estatuto Administrativo del Parque Nacional Galápagos.

1.7 Análisis del Reglamento General a la Ley de Turismo

Decreto Ejecutivo 1186 Registro Oficial 244 de 05-ene.-2004 (Última modificación: 22-ene.-2015)

Capítulo tercero de las áreas protegidas y de las áreas turísticas, capítulo i de la actividad turística en el patrimonio nacional de áreas protegidas

En el Art. 64. se indica: *“Para el ejercicio de actividades turísticas dentro del patrimonio nacional de áreas naturales protegidas, el Ministerio del Ambiente podrá requerir del Ministerio de Turismo información y criterios previos, los mismos que estarán contenidos en un informe que es referencial para el Ministerio del Ambiente y sus unidades administrativas y tratarán única y exclusivamente sobre temas relacionados con la ejecución de actividades y prestación de servicios turísticos en los términos establecidos en la Ley de Turismo”.*

Continúa diciendo: *Los mecanismos específicos de coordinación institucional entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Turismo, son aquellos establecidos en el Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas. Nota: Artículo sustituido por Decreto Ejecutivo No. 1513, publicado en Registro Oficial 304 de 31 de marzo del 2004.*

En el artículo 66 se indica que ***El Ministerio del Ambiente a través de Acuerdo fijará los valores o derechos de ingreso a las áreas naturales protegidas, en las que no se hayan establecido impuestos por disposición de leyes especiales. No procede el cobro de tributos o cualquier otro derecho en una misma área protegida, que grave al turismo, la ejecución de actividades y prestación de servicios turísticos. Para la determinación de los derechos y los valores a los que se refiere este artículo deberá contarse con los estudios técnicos relacionados con la ejecución de actividades y prestación de servicios turísticos en los términos establecidos en la Ley de Turismo contenidos en el informe al que se hace referencia en el artículo 64 de este Reglamento.***

El ejercicio de actividades turísticas en el patrimonio nacional de áreas protegidas deberá constar en los correspondientes planes de manejo con los que cada uno de ellos deberá contar al menos con la capacidad de carga del área y la identificación de los sitios de visita. El componente de turismo del plan de manejo del área deberá ser consultado con el Ministerio de Turismo.

Nota: Artículo sustituido por Decreto Ejecutivo No. 1513, publicado en Registro Oficial 304 de 31 de marzo del 2004.

1.8 Análisis del Reglamento Especial de Turismo en ANP del 2016

Art. 1.- Régimen jurídico aplicable. -Este Reglamento establece el régimen jurídico aplicable a:

1. El ejercicio de las actividades turísticas dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE, y sus modalidades de operación derivadas de dichas actividades que constan en el presente Reglamento; y,
2. El otorgamiento de Permisos Ambientales de Actividades Turísticas, dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE.

Art. 3.- **Políticas Nacionales.** - Se establecen como políticas nacionales de las actividades turísticas en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE, las siguientes:

1. El desarrollo y la promoción del turismo sostenible se dará en función de la categoría de manejo y objetivos de conservación del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE;
2. La formación, educación y capacitación ambiental de la población constituyen instrumentos de gestión prioritarios dentro de la actividad turística;
3. La promoción y difusión de investigaciones que permitan establecer objetivamente los impactos de las diversas actividades y modalidades de operación turística desarrolladas en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE, a las que se refiere este Reglamento;
4. La participación ciudadana en los beneficios culturales, sociales, educativos y económicos, generados por el ejercicio de las actividades turísticas en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE;
5. La conservación de los ecosistemas y su resiliencia frente a los impactos del cambio climático y el uso sostenible de los recursos naturales; y,
6. La minimización de los impactos negativos que resulten del ejercicio de las actividades turísticas en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE

Art. 5.- Dentro del ámbito del presente Reglamento y sin perjuicio de lo que dispongan otros cuerpos normativos, **a la Autoridad Ambiental Nacional le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:**

1. **Programar, autorizar, manejar, controlar y supervisar los usos turísticos** de los recursos naturales y culturales, en el marco de sus competencias, en cada una de las áreas protegidas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE, conforme a los respectivos Planes de Manejo y leyes especiales que la

regulan; En la provincia de Galápagos, esta competencia será ejercida en coordinación con la Autoridad Nacional de Turismo.

2. **Autorizar**, a través de la dependencia que corresponda, las **actividades, modalidades y servicios turísticos en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE**, de conformidad con lo dispuesto en este Reglamento y los correspondientes Planes de Manejo y leyes especiales, para lo cual otorgará Permisos Ambientales de Actividades Turísticas, según corresponda;

3. Revisar y fijar cada dos años, y cobrar anualmente, los valores por concepto de servicios administrativos para la obtención de los Permisos Ambientales de Actividades Turísticas en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE.

4. Controlar el cumplimiento de los estándares ambientales de los servicios de operación turística en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE;

5. Identificar e informar a nivel nacional los sitios de visita, actividades, servicios, facilidades y usos turísticos de las áreas que conforman el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE;

6. Establecer las directrices ambientales relativas a la construcción o remodelación de cualquier estructura, edificación, facilidad, establecimiento o embarcación destinada a fines turísticos dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE, considerando además la normativa de turismo y marítima vigente;

7. Fijar y cobrar los valores por el ingreso a las áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE;

8. Controlar a los guías autorizados y el correcto ejercicio de su actividad dentro de una operación turística en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE;

9. Determinar el número de Permisos Ambientales de Actividades Turísticas que deban otorgarse en cada una de las áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento; y,

10. Aprobar y autorizar, en coordinación con la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, los proyectos de investigación científica que se lleven a cabo en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE.

Art. 7.- Competencias compartidas. - Las Autoridades Nacionales de Ambiente y Turismo actuarán de manera coordinada en el ejercicio de las siguientes atribuciones, sin perjuicio de lo establecido en la normativa turística y ambiental vigente:

1. La planificación de los servicios, modalidades y actividades turísticas permitidas dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE, en concordancia con la legislación aplicable y los planes y categorías de manejo de dichas áreas;
2. El establecimiento de variables e indicadores que generen una base estadística sobre el ingreso de visitantes y la dinámica turística en las diversas áreas protegidas, a través de observatorios de turismo u otras herramientas que se establezcan para el caso;
3. El control y monitoreo de las actividades, servicios y modalidades de operación turística, en el ámbito de sus respectivas competencias;
4. Implementar, promover y aplicar programas de buenas prácticas de sostenibilidad turística; y,
5. Facilitar los trámites administrativos y el pago de estos a través de ventanillas únicas.

El artículo 30 del **Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas**, publicado en el Registro Oficial Suplemento 672 de 19 de enero de 2016, establece que:

“En las áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE, se propiciarán sistemas de participación local con funciones de asesoramiento, integrados especialmente por: las Autoridades Nacionales de Ambiente y de Turismo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales y parroquiales, las poblaciones locales, los gremios organizados de turismo y otros actores locales relacionados con cada una de las áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE. La celebración de convenios entre operadores, organismos de la función pública, comunidades locales y las Autoridades Nacionales de Turismo y Ambiente se sujetarán, de conformidad con la Constitución y la ley, a las disposiciones previstas en los

respectivos Planes de Manejo del área para la cooperación y apoyo en el ordenamiento, gestión y manejo del área protegida”.

En las **disposiciones generales** del reglamento se indica:

PRIMERA. - Las actividades turísticas que se desarrollen en las áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE, serán determinadas por la Autoridad Ambiental Nacional mediante Acuerdo Ministerial, conforme a la normativa vigente, Planes de Manejo de las áreas protegidas y en coordinación con la Autoridad Nacional de Turismo.

SÉPTIMA. - La Autoridad Ambiental Nacional podrá celebrar contratos de arrendamiento, concesión, operación, comodato únicamente en calidad de comodatario y cualquier otra figura legal adecuada para el aprovechamiento de las estructuras o facilidades turísticas ya existentes dentro de las áreas que conforman el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE, para la prestación de servicios turísticos en beneficio de los visitantes, con base al Plan y la categoría de Manejo del área protegida.

En el caso de las áreas protegidas de Galápagos, esto le corresponde a la Dirección del Parque Nacional Galápagos.

1.9 Análisis del Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público

El artículo 163 del Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los bienes e Inventarios del Sector Público determina que “*Se podrá celebrar **contrato de comodato de bienes muebles o inmuebles** entre entidades y organismos del sector público y personas jurídicas del sector privado que, por delegación realizada de acuerdo con la ley, presten servicios públicos, siempre que dicho contrato se relacione con una mejor prestación de un servicio público, se favorezca el interés social, se establezcan las correspondientes garantías y esté debidamente autorizado por la máxima autoridad o su delegado de la entidad u organismo, de acuerdo con la ley y este reglamento. (...)*”;

1.10 Análisis Ley Orgánica Incentivos Asociaciones APP

La Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 652, de 18 de diciembre de 2015, determina en su artículo 1, el objeto de establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada y los lineamientos e institucionalidad para su aplicación;

El artículo 2 ibidem señala: "Ámbito. Esta Ley se aplica a las asociaciones público-privadas que tienen por objeto la provisión de bienes, obras o servicios por parte del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los proyectos públicos aprobados se beneficiarán de los incentivos propuestos en esta Ley, de conformidad con los acuerdos establecidos por las partes.

1.11 Reglamento del Régimen de Colaboración Público-Privada

Decreto Ejecutivo 582 Registro Oficial 453 de 06-mar.-2015

Art. 1.- Iniciativa oficiosa y privada. - La iniciativa de cualquier Proyecto puede provenir de cualquiera de los órganos y entidades del sector público titulares de la competencia a ser delegada. Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo precedente, la iniciativa de un Proyecto puede provenir de cualquier sujeto de Derecho Privado. En este caso, el sujeto se denomina "Proponente Privado" y el proyecto propuesto la "Iniciativa Privada", que puede originarse previa invitación del Promotor Público o de motu proprio, de cualquier persona jurídica o un conjunto de ellas.

Art. 2.- Ámbito de las propuestas de Iniciativa Privada. - Las Iniciativas Privadas pueden referirse a cualquier Proyecto relacionado con **sectores estratégicos**, servicios públicos o cualquier otro servicio de interés general, tanto nuevos como aquellos existentes, respecto de los cuales exista contratos en ejecución.

Art. 3.- De la Propuesta. - Como consecuencia de lo dispuesto en este Reglamento, la empresa privada puede presentar, para consideración y decisión del Promotor Público, propuestas para la **gestión delegada de Proyectos**, lo que no implica la constitución de derecho alguno a su favor, ni que el Promotor Público tenga la obligación de dar trámite o aceptar la Iniciativa Privada, por acto expreso o silencio administrativo. Las Iniciativas Privadas no constituyen ofertas mercantiles y su presentación no otorga al

Proponente Privado, más derechos que los previstos en este Reglamento y, en su caso, los Pliegos correspondientes. Así mismo, en ningún caso la falta de actividad o de respuesta del Promotor Público, en cualquiera de las etapas del procedimiento regulado en este Reglamento, implica la aceptación de la propuesta del proponente privado o de sus pedidos o requerimientos. Por tanto, el Proponente Privado no tiene derecho a exigir al Promotor Público ninguna prestación económica, indemnización o retribución con motivo de los gastos y costos en los que hubiere incurrido en la preparación de su propuesta, salvo en el evento de que la Iniciativa Privada hubiera sido sometida a concurso público y el Proponente Privado no haya resultado adjudicatario. Tampoco tendrá derecho de exclusividad sobre la idea del Proyecto ni de confidencialidad sobre la propuesta presentada hasta la fecha de conclusión de la evaluación de interés público. Una vez concluida la fase de evaluación de interés público, toda la documentación que forma parte de la propuesta, una vez presentada, será de carácter público. La presentación de la propuesta autoriza al Promotor Público a realizar todas las modificaciones, aclaraciones o adiciones en la Iniciativa Privada

Art. 7.- Contenido preliminar de la Iniciativa Privada. - En todos los casos de Iniciativa Privada, el Proponente Privado debe aportar preliminarmente, al menos, lo siguiente: 1. En caso de que la Iniciativa Privada suponga el diseño y construcción de una obra, el Proyecto Propuesto debe contener el diseño, al menos, en el nivel de anteproyecto. 2. En caso de que la Iniciativa Privada suponga la operación y/o la explotación de una obra existente o por construir, el Proyecto propuesto debe contener, al menos, el plan económico-financiero y los criterios de calidad de los servicios derivados de la operación y/o la explotación de la obra, en caso de haberlos. 3. En caso de que la Iniciativa Privada suponga la conservación y mantenimiento de una obra, instalaciones, equipos o el espacio público, el Proyecto debe contener, al menos, los criterios de mantenimiento propuestos

Art. 8.- Evaluación del interés público de la Iniciativa Privada. - Dentro del plazo de seis meses, contados a partir de la recepción de la Iniciativa Privada a satisfacción del Promotor, se evaluará si la propuesta es de interés público suficiente, lo que se determinará en función de los siguientes criterios: 1. Grado de contribución al cumplimiento de los instrumentos de planificación del órgano o entidad públicos. 2. Grado de participación y rol del Estado en la prestación del servicio de que se trate y su modelo de gestión. Para evaluar la existencia de interés público en la propuesta presentada, el Promotor Correspondiente puede consultar respecto del contenido de sus antecedentes con cualquier otro ente público cuyas competencias podrían estar

involucradas en el proyecto. En cualquier caso, dentro del plazo previsto en el primer apartado de este artículo, el Promotor Público ha de calificar, motivadamente, el interés público en la propuesta presentada de conformidad con los parámetros indicad

Art. 9.- Contenido de la iniciativa privada luego de la evaluación de interés público. - Sin perjuicio de otros requisitos establecidos en este Reglamento, la Iniciativa Privada que haya sido calificada como de interés público, debe incluir al menos:

1. Denominación o razón social, domicilio físico y electrónico y número de teléfono del Proponente Privado.
2. Identificación del representante legal o voluntario del Proponente Privado.
3. Documentos que acrediten la existencia legal de la persona jurídica, consorcio, promesa de consorcio o cualquier otro mecanismo de asociación permitido por el régimen jurídico que intervenga como proponente.
4. En caso de que el Proponente Privado sea un consorcio, promesa de consorcio u otro mecanismo de asociación permitida por el régimen jurídico, deberá explicarse la modalidad de asociación y la participación de cada uno de los integrantes en la propuesta y la descripción de la capacidad financiera de cada uno de ellos.
5. Relación y descripción de las obras, infraestructura y servicio que formarían parte del proyecto, con identificación detallada de las etapas del proyecto y su cronograma tentativo.
6. Ubicación geográfica y área de influencia del Proyecto que se propone. Con indicación de las necesidades de expropiación.
7. Inversión presupuestada para el diseño y construcción y costos proyectados de operación y mantenimiento.
8. Indicación y detalle de los estudios de pre factibilidad financieros, técnicos, jurídicos y cualquier otro que, de acuerdo con la naturaleza del Proyecto, sea necesario para determinar su viabilidad.
9. Estimación de la demanda y su tasa de crecimiento anual durante el período proyectado de duración del Proyecto en gestión delegada al sector privado.
10. Evaluación del impacto ambiental del proyecto que se propone.
11. Identificación y análisis de los riesgos previsibles asociados al proyecto.
12. Especificaciones financieras del Proyecto propuesto, con inclusión de la retribución del Colaborador Privado, fuentes de ingresos, niveles tarifarios, plazo y, de ser el caso, los aportes públicos requeridos.
13. Especificaciones técnicas de diseño, construcción, operación y mantenimiento del Proyecto Propuesto.
14. Especificaciones jurídicas del proyecto propuesto, con indicación de la modalidad de asociación público-privada que se sugiere aplicar.
15. Indicación de los beneficios económicos y sociales del Proyecto y explicación de la forma en que se enmarca en los planes nacionales de desarrollo.
16. Valoración de los estudios que se presenta, de conformidad con criterios objetivos y precios de mercado.
17. Indicación completa de la experiencia del Proponente Privado en proyectos similares.
18. Cualquier otro antecedente o estudio que el Promotor Público requiera luego de la evaluación

Art. 10.- Análisis de la viabilidad de la iniciativa privada. - Dentro del plazo de seis meses posterior a la entrega por parte del Proponente Privado, de los documentos adicionales requeridos una vez declarada la existencia de interés público de la Iniciativa Privada, el Promotor Público realizará los estudios complementarios y validaciones que estime necesarios para determinar la viabilidad jurídica, técnica y económica de la Iniciativa Privada. Dentro del plazo al que se refiere este artículo, el Promotor Público debe emitir los informes y producir los restantes documentos.

Art. 11.- Priorización de Proyectos y concurso público. - En caso de que el Proyecto sea viable a juicio del Promotor Público, este lo ha de incluir en el registro de Proyectos a ser priorizados y, mientras los estudios se encuentren actualizados, puede convocar al correspondiente concurso público. Los estudios que han de servir para el concurso público están constituidos por aquellos presentados en la iniciativa privada, con las correcciones practicadas por el Promotor Público y aquellos, complementarios que haya elaborado en los términos establecidos en este Reglamento. La viabilidad de la Iniciativa Privada no obliga al Promotor Público a iniciar el procedimiento precontractual para la adjudicación del contrato. El proponente privado puede participar en el concurso público de selección siempre que cumpla con todos los requerimientos establecidos en los pliegos para cualquier oferente

1.12 Nuevo Código de Comercio

Mediante Registro oficial 497 de 29 de mayo del 2019 se publicó el nuevo Código de Comercio que actualiza una normativa que estuvo vigente desde 1.906. El nuevo Código de Comercio potencia la libertad de contratación, reconoce el comercio de masas y uso de medios electrónicos, protege los derechos del consumidor y otorga mayor valor a la costumbre mercantil.

Sus siete libros se refieren a: actividad mercantil y actos de comercio en general; personas e instrumentos del comercio; títulos valores y títulos de crédito; obligaciones y contratos mercantiles; contrato de seguro; y contratos de transporte.

El Código de Comercio reconoce a nuevos tipos de contratos como: corretaje, contrato de suministros, de sistemas de distribución, **colaboración empresarial** (empresa conjunta o joint venture, **el contrato de consorcio mercantil**); crédito comercial mutuo, prestación de servicios mercantiles y la operación logística.

1.13 Decretos Ejecutivos

Decreto Ejecutivo 740 de 16 de mayo 109 se crea el Comité de Gestión Delegada adscrito a la Presidencia de la República encargado de identificar, priorizar, impulsar, coordinar y dar seguimiento a los proyectos que entrarán a la modalidad de gestión delegada que permitan obtener financiamiento favorable al Estado Ecuatoriano.

Decreto 752 de 21 de mayo del 2019 por el cual se aprueba el Reglamento al Código Orgánico de Ambiente.

II ANÁLISIS DEL MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS

2.1 Base Legal Constitucional

El artículo 285 de la Constitución indica: *“La política fiscal tendrá como objetivos específicos: 1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.*

El artículo 299 de la Constitución señala: *“El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de una Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes. En el Banco Central se crearán cuentas especiales para el manejo de los depósitos de las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados, y las demás cuentas que correspondan. Los recursos públicos se manejarán en la banca pública, de acuerdo con la ley. La ley establecerá los mecanismos de acreditación y pagos, así como de inversión de recursos financieros. Se prohíben las entidades del sector público invertir sus recursos en el exterior sin autorización legal”*

El artículo 308 de la Constitución señala que *“Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados*

para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable.”

Constitución: Art. 313.- *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.***

Constitución: Art. 405.- *El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.*

Art. 406.- El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros

2.2 Análisis del Código Orgánico del Ambiente

En el artículo 21 del Código Orgánico del Ambiente publicado en el Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril de 2017 establece que: *“El Fondo Nacional para la Gestión Ambiental será de carácter público, cuyo objeto será el financiamiento total o parcial de planes, proyectos o actividades orientados a la investigación, protección, conservación y manejo sostenible de la biodiversidad, servicios ambientales, medidas*

de reparación integral de daños ambientales, mitigación y adaptación al cambio climático y a los incentivos ambientales.”

El numeral 2 del artículo 22 del Código Orgánico del Ambiente establece que “**entre las fuentes de financiamiento del Fondo Nacional para la Gestión Ambiental están los ingresos provenientes de tasas, convenios o contratos, autorizaciones y concesiones”**

En el Capítulo II del Sistema Nacional de AP

Art. 37.- Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas estará integrado por los subsistemas: estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado. Su declaratoria, categorización, re categorización, regulación y administración deberán garantizar la conservación, manejo y uso sostenible de la biodiversidad, así como la conectividad funcional de los ecosistemas terrestres, insulares, marinos, marino-costeros y los derechos de la naturaleza. Las áreas protegidas serán espacios prioritarios de conservación y desarrollo sostenible. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán incorporar las áreas protegidas a sus herramientas de ordenamiento territorial.

En las áreas protegidas se deberán establecer limitaciones de uso y goce a las propiedades existentes en ellas y a otros derechos reales que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de sus objetivos de conservación. El Estado evaluará, en cada caso, la necesidad de imponer otras limitaciones. Se prohíbe el fraccionamiento de la declaratoria de áreas protegidas. Sin perjuicio de lo anterior, los poseedores regulares o propietarios de tierras dentro de un área protegida, que lo sean desde antes de la declaratoria de la misma, mantendrán su derecho a enajenar, fraccionar y transmitir por sucesión estos derechos sobre estas tierras. Con respecto del fraccionamiento de tierras comunitarias se observarán las restricciones constitucionales.

El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. **Se podrán gestionar estrategias y fuentes complementarias.** La Autoridad Ambiental Nacional realizará evaluaciones técnicas periódicas con el fin de verificar que las áreas protegidas cumplan con los objetivos reconocidos para las mismas. De ser necesario y considerando los resultados de dichas

evaluaciones técnicas, la Autoridad Ambiental Nacional podrá delimitarlas o cambiarlas de categoría bajo las consideraciones técnicas, según corresponda.

2.3 Análisis del Código Monetario

El artículo 13 del Código Orgánico Monetario y Financiero menciona: "*Créase la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, parte de la Función Ejecutiva, responsable de la formulación de las políticas públicas y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores. La Junta estará conformada con plenos derechos por los titulares de los ministerios de Estado responsables de la política económica, de la producción, de las finanzas públicas, el titular de la planificación del Estado y un delegado del presidente de la República. Participarán en las deliberaciones de la Junta, con voz, pero sin voto, el Superintendente de Bancos, el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, el Gerente General del Banco Central del Ecuador y el presidente del Directorio de la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera podrá invitar a participar en sus sesiones a cualquier otra autoridad, entidad privada o popular y solidaria que considere necesaria para sus deliberaciones.*

Los numerales 1,6,7,26 y 33 del artículo 36 del Código Orgánico Monetario y Financiero, determinan como parte de las funciones del Banco Central del Ecuador instrumentar y ejecutar las políticas y regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera para los sistemas monetario y financiero, monitorear y supervisar su aplicación, sancionar su incumplimiento, en el ámbito de sus competencias, e informar de sus resultados; gestionar la liquidez de la economía para impulsar los objetivos de desarrollo del país, utilizando instrumentos directos e indirectos, como operaciones de mercado abierto, operaciones de cambio, entre otros; instrumentar la inversión doméstica, con sujeción a lo establecido en las políticas aprobadas por la Junta; y, efectuar las operaciones e implementar instrumentos que tengan carácter monetario o financiero y sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos de política monetaria;

El artículo 36, numeral 29 del Código Orgánico Monetario y Financiero establece como *funciones del Banco Central del Ecuador, actuar como agente fiscal, financiero y depositario de recursos públicos;*

El artículo 40 del Código Orgánico Monetario y Financiero determina que las entidades del sistema financiero nacional ***no podrán abrir a nombre de las instituciones públicas, cuentas diferentes a las cuentas recolectoras, salvo que cuenten con la autorización de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera;***

El artículo 41, Operaciones Financieras del sector público no financiero dispone:

"Las instituciones, organismos y empresas del sector público no financiero deberán efectuar por medio del Banco Central del Ecuador, o las cuentas de éste, todos los pagos que tuvieren que hacer, así como todas las operaciones financieras que requieran, de acuerdo con las regulaciones y excepciones que dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera";

En todo caso según el Artículo 42.- Convenios de corresponsalía. El Banco Central del Ecuador puede celebrar convenios de corresponsalía con las entidades del sistema financiero nacional o del exterior, para la recaudación, cobro y pago de recursos públicos y para otras operaciones financieras.

Según el Art. 40 "Los recursos públicos de las instituciones, organismos y empresas del sector público no financiero se mantendrán en depósito en el Banco Central del Ecuador, de conformidad con las regulaciones que emita la Junta. Las entidades del sistema financiero nacional participarán en la recaudación de los recursos públicos, a través de cuentas recolectoras a nombre de las entidades públicas no financieras, de conformidad con las regulaciones que expida la Junta. El saldo de dichas cuentas se transferirá de manera automática a las cuentas que les corresponda a las respectivas instituciones públicas en el Banco Central del Ecuador, de conformidad con la regulación que se expida para el efecto.

Las entidades del sistema financiero nacional no podrán abrir, a nombre de las instituciones públicas, otro tipo de cuentas, salvo que cuenten con la autorización otorgada por la Junta. Esta prohibición aplicará especialmente a las cuentas con capacidad de giro. Las entidades del sistema financiero nacional identificarán de manera clara en sus registros la titularidad de las cuentas del inciso precedente y remitirán al Banco Central del Ecuador los saldos y movimientos que se realicen con cargo a aquellas, con la periodicidad que éste determine. La inobservancia de este artículo será sancionada conforme a la ley.

Artículo 41.- Operaciones financieras del sector público no financiero.

Las instituciones, organismos y empresas del sector público no financiero deberán efectuar por medio del Banco Central del Ecuador, o las cuentas de éste, todos los pagos que tuvieren que hacer, así como todas las operaciones financieras que requieran, de acuerdo con las regulaciones y **excepciones que dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.**

Las entidades del sector público no financiero no podrán realizar inversiones financieras, con excepción del ente rector de las finanzas públicas, las entidades de seguridad social, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y la Corporación de Seguro de Depósitos y Fondo de Liquidez, salvo autorización expresa de la Junta. Las operaciones cursadas por las instituciones o empresas públicas, a través del Banco Central del Ecuador, como agente financiero del Estado, ya sea en el país o en el exterior, son de naturaleza pública. La inobservancia de lo dispuesto en este artículo será sancionada de acuerdo con la ley.

Artículo 42.- Convenios de corresponsalía. El Banco Central del Ecuador puede celebrar convenios de corresponsalía con las entidades del sistema financiero nacional o del exterior, para la recaudación, cobro y pago de recursos públicos y para otras operaciones financieras. <https://www.bce.fin.ec/index.php/recaudacion-de-fondos-publicos-1>

Requisitos para firmar convenios de recaudación con el BCE

Las entidades del sector público deben efectuar la recaudación de los fondos públicos a través de las instituciones financieras corresponsales.

Requisitos:

1. Mantener una cuenta corriente en el Banco Central del Ecuador.
2. Firmar el convenio de recaudación (3 ejemplares con la firma de la máxima autoridad).
3. copia certificada del nombramiento de la máxima autoridad más copia de cédula de ciudadanía y papeleta de votación.
4. Copia del RUC.

5. Oficio de solicitud de suscripción del convenio de recaudación y autorización para la apertura de la cuenta de recaudación en la institución financiera corresponsal que requiere.
6. El BCE emitirá un oficio a la institución financiera corresponsal solicitando la apertura de la cuenta con una copia del convenio firmado.
7. La entidad bancaria debe notificar al BCE la apertura y el número de la cuenta de recaudación. **CONVENIO: SERVICIOS DE RECAUDACIÓN**

2.4 Análisis del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

En el COPFP Art. 76.-Recursos Públicos. - **Se entienden por recursos públicos** los definidos en el Art. 3 de la ley de la Contraloría General del Estado. Los anticipos correspondientes a la contratación pública no pierden su calidad de recursos públicos, hasta el momento de ser devengados; la normativa aplicable a la gestión de dichos recursos será la que corresponde a las personas jurídicas de derecho privado con excepción de lo dispuesto en el tercer inciso del artículo 299 de la Constitución de la República

Art. 77.-Presupuesto General del Estado. -El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 78.- Clasificación de ingresos. -Los ingresos fiscales se clasifican en ingresos permanentes y no permanentes, y podrán clasificarse en otras categorías con fines de análisis, organización presupuestaria y estadística. Ingresos permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público. Ingresos no-permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no

permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público

Art. 80. Garantía de recursos de las entidades públicas. (Reformado por el núm. 2. del Art. 6 de la Ley s/n, R.O. 744-S, 29-IV-2016).- Para la transferencia de las pre asignaciones constitucionales y con la finalidad de salvaguardar los intereses de las entidades públicas que generan recursos por autogestión, que reciben donaciones, así como otros ingresos provenientes de financiamiento; no se consideran parte de los ingresos permanentes no permanentes del Estado Central, pero sí del Presupuesto General del Estado, los siguientes: Ingresos provenientes del financiamiento; donaciones y cooperación no reembolsable; **autogestión** y otras pre asignaciones de ingreso; el IVA pagado por las entidades que conforman el Estado Central en la compra de bienes y servicios; y, los impuestos recaudados mediante cualquier mecanismo de pago que no constituyen ingresos efectivos. Todos los ingresos sean, del Estado Central o del Presupuesto General del Estado y demás Presupuestos Públicos, deberán cumplir con la restricción del Artículo 286 de la Constitución.

La Disposición General Primera del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas indica " Prohibición de crear cuentas o fondos. - ***Cualquiera sea el origen de los recursos, las entidades y organismos del sector público no podrán crear cuentas, fondos u otros mecanismos de manejo de ingresos y egresos que no estén autorizadas por el ente rector del Sistema de Finanzas Públicas***";

2.5 Análisis del REGLAMENTO COPFP

El artículo 167, inciso quinto del Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas manifiesta: '**En casos excepcionales y debidamente justificados previo autorización del Ministerio de Finanzas y del Banco Central del Ecuador, las empresas y las instituciones que no forman parte del Presupuesto General del Estado podrán mantener recursos por fuera de la banca pública**';

2.6 Análisis de las resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria

El artículo 16, de la resolución No. 006-2014-M de 6 de noviembre de 2014, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, dispone que **únicamente y de**

manera excepcional, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera podrá autorizar la apertura de cuentas que no sean recolectoras en las instituciones del sistema financiero nacional, siempre que la entidad pública no financiera solicitante cuente con el informe favorable del ente rector de las finanzas públicas;}

<https://www.juntamonetariafinanciera.gob.ec/PDF/resolucion232m-2016.pdf>

2.7 Análisis Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

Ley 73 Registro Oficial Suplemento 595 de 12-jun.-2002 Última modificación: 18-dic.-2015 Estado: Vigente

Art. 3.- Recursos Públicos.- Para efecto de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales. Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley

2.8 Análisis base legal FIAS

Mediante DE 146 de 6 de septiembre del 2017 se creó el Fondo de Inversión Ambiental Sostenible como una persona de derecho privado sin fines de lucro con finalidad ambiental y patrimonio propio según el Código Civil. El fondo tiene participación pública

El artículo 3 del DE 146 señala que el FIAS tiene como objeto principal gestionar, receptar, administrar, movilizar, invertir y ejecutar fondos para iniciativas, planes, programas y proyectos tendientes a la gestión ambiental, protección, conservación, y uso sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad, así como para las

acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y para la gestión de la calidad ambiental, articuladas en la legislación ecuatoriana, convenios internacionales y políticas ambientales nacionales.

El fondo podrá canalizar el financiamiento para la implementación de actividades relacionadas con la mitigación y adaptación del cambio climático enmarcadas en las políticas públicas nacionales.

El FIAS tiene plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, aceptar legados y donaciones, contratar, conciliar, transigir y en general celebrar todos y los actos y contratos necesarios para el logro de sus fines.

Según el Art 7 el FIAS cumplirá las siguientes funciones, entre otras:

- Proponer y administrar iniciativas para captar recursos financieros nacionales e internacionales públicos y privados mediante la gestión de fondos fiduciarios o patrimoniales extinguidos y rotatorios o revolventes.
- Gestionar, movilizar, invertir, administrar y asignar recursos nacionales e internacionales, públicos y privados bajo distintas estrategias para el cumplimiento del objeto del art. 1 del DE 146.
- Además, puede gestionar bajo los lineamientos de la Autoridad ambiental nacional acciones conjuntas con actores e iniciativas relacionadas con sostenibilidad financiera, incluyendo iniciativas que podrán generarse en el marco de la conservación, la protección ambiental y el desarrollo sostenible.

2.9 Escenarios posibles para la gestión de cobro de valores para la sostenibilidad financiera del SNAP

Opciones para profundizar

Opción 1 Declaración de excepción por la Junta de Política Monetaria para que el MAE destine los recursos recaudados por negocios turísticos en PANE hacia el FIAS quien lo gestiona en base de un portafolio de proyectos con supervisión de la Contraloría General del Estado al ser fondos públicos. Se requiere la creación de una cuenta diferente de la cuenta recolectora a nombre del MAE-FIAS, y la creación de un instructivo de uso de los fondos de esta cuenta, con el aval de la Junta de Política Monetaria.

Opción 2 Aprobación de la Junta de Política Monetaria para que el MAE cree una cuenta distinta de la cuenta recolectora en el Banco Central para Sostenibilidad financiera de AP con fondos generados de negocios turísticos del PANE con sustento técnico para pagos y desembolsos.

Los cobros por concepto de negocios turísticos en el PANE deben ingresar a esta cuenta diferente de la cuenta recolectora y deberá crearse normativa para cobros, pagos, ingresos y egresos.

Opción 3.- Analizar opción de Contrato de Gestión delegada con el FIAS como entidad responsable de la gestión de la sostenibilidad financiera de las AP.

Opciones generales adicionales de sostenibilidad financiera para el PANE

Opción 5.- Titularizar proyectos al interior del PANE en asocio con la Bolsa de Valores para recaudar recursos desde inversionistas para dirigir expresamente a acciones de sostenibilidad financiera del PANE

Opción 6.- Generar en asocio con la Bolsa de Valores, banca multilateral y entidad financiera la emisión de Bonos Verdes cuyos recursos recaudados de inversionistas sean dirigidos a acciones de gestión, conservación, investigación y otras del PANE, derivadas de acciones de compensación empresarial. Se recomienda la generación de cuenta distinta a la cuenta recolectora del MAE.

En general, luego del análisis de las opciones presentadas y de la selección de las más relevantes para el MAE se desarrolla en profundidad.

Es vital avanzar con el proceso de actualización o sustitución del AM 158 dentro del nuevo marco vigente.

III **LISTA DE REFERENCIAS**

Constitución del Ecuador. 2008

Código Orgánico Monetario y Financiero. *Publicada en el Registro Oficial No. 332, el 12 de septiembre de 2014.* Ecuador.

Código Orgánico de Ambiente

Código Orgánico Administrativo

Ley de Turismo

Código de Comercio. 2019

Reglamento Ley de Turismo

Código Orgánico de Finanzas Públicas y Planificación

Ley de Alianzas Público-Privadas

Normativa Ministerio Finanzas

[Acuerdo No. 0272 – Recaudación, registro, seguimiento y devolución de valores por concepto de tasas, tarifas, aranceles, contribuciones y otros ingresos que recauden las Instituciones del Presupuesto General del Estado y que deben ser transferidos a la Cuenta Única del Tesoro Nacional.](#)

[Acuerdo 0164 – FIDEICOMISOS](#)

Cuentas de las Entidades Públicas

- [Regulación Banco Central del Ecuador No. 026-2012](#)
- [Regulación Banco Central del Ecuador No. 030-2012](#)
- [Instrucción Apertura de Cuentas en Banco Central](#)
- [Oficio Circular Nro. MINFIN-STN-2013-0007 – Cuentas de Beneficiarios](#)
 - [Anexo 1 Oficio Circular Nro. MINFIN-STN-2013-0007](#)
- [Regulación Banco Central del Ecuador No. 041-2013](#)
- [Regulación Banco Central del Ecuador No. 042-2013](#)
- [Oficio Circular Nro. MINFIN-STN-2013-0003 – Procedimiento entidades públicas para la recaudación de valores a través de las cuentas de recaudación](#)
 - [Anexo 1 – Oficio Circular Nro. MINFIN-STN-2013-0003](#)

https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Acuerdo-No.-447_pertinente_a_Tesorer%C3%ADa.pdf