



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Quito, 21 de julio de 2010

Oficio No. 081-LNI-PRIAN-10

Arquitecto
Fernando Cordero Cueva
Presidente de la Asamblea Nacional
En su despacho.-



Trámite **39070**

Código validación **RD10WZIYPZ**

Tipo de documento **MEMORANDO INTERNO**

Fecha recepción **21-Jul-2010 14:48**

Numeración documento **081-lni-prian-10**

Fecha oficio **21-Jul-2010**

Remitente **KON SYLVIA**

Razón social

Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gov.ec/dto/estadoTramite.jsf>

De nuestras consideraciones:

Adjunto al presente y de conformidad con el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa sirvase encontrar el informe de minoría para segundo debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, calificado por el Presidente de la República de urgente en materia económica.

**LEY REFORMATORIA A LA LEY DE HIDROCARBUROS Y A LA LEY
ORGANICA DE REGIMEN TRIBUTARIO INTERNO**

Comisión No. 3

**COMISION ESPECIALIZADA PERMANENTE DEL REGIMEN ECONOMICO Y
TRIBUTARIO Y SU REGULACION Y CONTROL**

OBJETO: Llevar a conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el informe de minoría para segundo debate del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, calificado por el Presidente de la República con el carácter de económico urgente.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

ANTECEDENTES:

El proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, calificado con el carácter de económico urgente, iniciativa del presidente de la República fue recibido en la Asamblea Nacional, el 25 de junio de 2010.

El informe para primer debate del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, emitido por la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control fue conocido en sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, del 19 de julio de 2010.

Las observaciones formuladas por los asambleístas durante el primer debate del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, remitidas por la Secretaría de la Asamblea, fueron conocidas en el seno de la Comisión en sesiones del 20 y 21 de julio de 2010.

El informe para segundo debate, propuesto por el presidente de la Comisión fue conocido en sesión de la misma realizada el 21 de julio de 2010. No habiendo logrado un consenso sobre el mismo, presentamos el siguiente informe de minoría para el segundo debate del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno.

INFORME PARA SEGUNDO DEBATE:

1.- El presidente de la República, en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, expresa que el petróleo como recurso natural agotable, no renovable y estratégico, es hoy la principal fuente de ingresos estatales, cuyo manejo requiere la adopción de un marco jurídico e institucional, que acorde a la nueva Constitución de la República, permita un mayor control y participación del Estado ecuatoriano. Argumenta que es fundamental introducir disposiciones que permitan impulsar la actividad hidrocarburífera, incrementando los niveles de producción de los campos petroleros, dentro de un esquema contractual de prestación de servicios, que devuelva la titularidad de la totalidad de la producción nacional a favor del Estado, estableciendo únicamente el reconocimiento de una tarifa por barril producido a favor de las contratistas, que no fluctúe en función del precio del crudo, del cual se han beneficiado desproporcionadamente las compañías petroleras.

Para lograr este objetivo, el proyecto propone que el Estado explore y explote los yacimientos en forma directa a través de las Empresas Públicas de Hidrocarburos y que,



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

de manera excepcional, pueda delegar el ejercicio de estas actividades a empresas nacionales o extranjeras, de probada experiencia, capacidad técnica y económica, para lo cual la Secretaría de Hidrocarburos podrá celebrar contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios para explotación y exploración o cualquier otra forma contractual de delegación vigente en la legislación ecuatoriana.

La propuesta gubernamental crea la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), como un organismo técnico administrativo, para regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales de las diferentes fases de la industria hidrocarburífera.

2.- A pesar de la importancia que el proyecto de Ley parece otorgar a la solución de los problemas de fondo del sector hidrocarburífero, las soluciones que propone responden solamente a problemas de coyuntura, lo cual llevará, en no largo plazo, a la presentación de una nueva reforma a esta ley.

3.- El proyecto da al igual que las declaraciones de las autoridades del ramo, una importancia fundamental a las concesiones llamadas de "prestación de servicios para la exploración y/o explotación de hidrocarburos", de manera que la simple transformación de los varios tipos de contratos actualmente vigentes, tales como los convenios de explotación unificada, de prestación de servicios, de servicios específicos, de campos marginales, de servicios específicos para el desarrollo y producción de petróleo; y, de alianzas operativas o estratégicas, en "prestación de servicios para la exploración y/o explotación de hidrocarburos", en un plazo de 120 a 180 días, sin importar la posible vulneración de las condiciones indispensables de seguridad jurídica de los contratos válidamente celebrados, se presenta como solución para los problemas del sector cuando lo que se busca es una mayor participación del Estado en los recursos de la renta petrolera para financiar el gasto público.

4.- En las reformas al primer inciso del Art. 2 de la Ley de Hidrocarburos, se mantiene intacta la lista actual de los diversos contratos añadidos por las reformas de las Leyes 101, 44, 49 y otras, en incumplimiento del Art. 315 de la Constitución que prioriza la actividad de la empresa pública, permite la formación de empresas mixtas con mayoría de acciones del Estado y de las asociaciones señaladas en su texto y en consecuencia, la participación privada, admitida por excepción, en el último inciso del Art. 316 se generaliza en los contratos mencionados, en notoria contradicción al mencionado Art. 315 y con la disposición transitoria primera del proyecto de Ley que analizamos, que ordena la transformación de todos los tipos de contratos existentes a uno solo el de las concesiones de "prestación de servicios para la exploración y/o explotación de hidrocarburos". Si este contrato resulta ser el único conveniente para el interés del país, ¿cuál es la razón de mantener los demás tipos de contratos cuya celebración ha resultado lesiva al interés nacional?



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

5.- La creación de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, contraviene el artículo 213 de la Constitución, eludiendo la creación de la Superintendencia Nacional de Hidrocarburos organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas públicas y privadas y más, si se trata de los hidrocarburos que son la fuente de energía y de ingresos económicos más importantes del Ecuador. Esta atribución no puede ser asumida por una agencia dependiente de un Ministerio del segundo nivel como se establece en los artículos 4 y 5 del proyecto de Ley.

6.- La sustitución del Art. 16 de la Ley de Hidrocarburos (Art. 7 del Proyecto) que busca establecer una relación equilibrada entre el Estado y las compañías asegurándoles los beneficios obtenidos a través del pago de sus inversiones, costos y utilidades en la tarifa convenida de manera estimada para cada barril de petróleo producido, puede volver la operación de las mismas más cara a través del pago de otras adicionales para impulsar el descubrimiento de nuevas reservas o utilizar las técnicas de la producción mejorada. Además de permitir exploraciones en bloques ya usados y el aumento de producción en yacimientos agotados, técnicamente imposible.

7.- El planteamiento de la reservas del 25% de los ingresos brutos como “margen de soberanía” introduce una contradicción con el mandato constitucional que establece que en el caso del petróleo la participación del Estado debe ser al menos igual al de la compañía que lo explota lo que sólo podría cumplirse si el Estado es dueño efectivo de por lo menos el 51% de la producción o de sus ingresos brutos.

Esta medida resulta perjudicial en los casos en que el Estado ya tiene una participación mayor en razón de los contratos vigentes, tales los casos de Tarapoa, en el que recibe el 29% de la producción, en Palo Azul el 60% y un porcentaje promedio de 90% en todos los contratos de campos marginales que también van a ser convertidos en contratos de prestación de servicios.

8.- La reforma propuesta para que la Secretaría de Hidrocarburos adjudique contratos a través de licitaciones para las compañías privadas y en forma directa a las estatales extranjeras, puede afectar los intereses del país. Las empresas estatales de otros países tienen, al igual que las privadas, tienen fines de lucro, deben rendir cuentas a sus connacionales justificando sus inversiones internacionales. Eliminar un proceso licitatorio transparente no le permitirá al Estado establecer cuáles son las propuestas más convenientes para los intereses nacionales y puede ser una fuente de corrupción.

9.- El Art. 94 añadido, elimina un derecho adquirido de los trabajadores actuales del sector petrolero, la participación del 15% en las utilidades de las compañías y constituye una violación a la Constitución que no supera el hecho de modificar el reparto de esos recursos justificándolos a través de su asignación a las comunidades y pueblos y nacionalidades indígenas de las zonas de explotación del petróleo.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

10.- El tratamiento que se da al talento humano propiciará la separación del personal profesional, técnico y administrativo sobrante y de reconocida experiencia que trabaja en la Unidad de Contratación Petrolera de Petroecuador y en la Dirección Nacional de Hidrocarburos, cuando sean sustituidos por las entidades creadas en el Ministerio del Ramo y perjudicará al Estado que perderá al personal altamente calificado en cuya formación ha invertido, durante años, recursos públicos.

11.- La Disposición Transitoria Primera, es un compendio de inconstitucionalidades e ilegalidades. Obligar por Ley a que todos los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, indiscriminadamente se modifiquen para adoptar el modelo reformado de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos, desconoce que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano un contrato es ley para las partes y que de acuerdo a lo al Art. 1591 del Código Civil, el mismo “no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo”, criterio jurídico que representa lo más elemental del Principio de Seguridad Jurídica y que se recoge en el mismo artículo 9 del Proyecto de Reforma: “... podrán ser modificados por acuerdo de las partes contratantes...” Esta Disposición Transitoria Primera al obligar la renegociación de todos los contratos es inconstitucional, ilegal y contradictoria con el Art. 9 del mismo proyecto de reforma. Esta norma desconoce totalmente el derecho a la seguridad jurídica garantizado en el Art. 82 de la Constitución de la República y llevará a la Asamblea Nacional a desconocer el Art. 84 de la Constitución que dispone que “en *ningún caso* la reforma de las leyes, ni los actos del poder público, *atentarán contra los derechos* que reconoce la Constitución”.

12.- En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la Ley tiene y debe tener el carácter de generalidad. Las disposiciones Transitoria Primera y Quinta desconocen por completo esta característica de la legislación ecuatoriana y pretende imponer como una nueva práctica legislativa el legislar con dedicatoria o legislar con “nombre y apellido”. El riesgo que conlleva esta práctica es que la Ley se convierta en un elemento discriminatorio para favorecer a unos en perjuicio de otros. En este proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno se incurre en este tratamiento discriminatorio cuando la Disposición Transitoria Primera “olvida” mencionar a algunos contratos de servicios específicos vigentes a los que no se les obliga a renegociar su contrato e incluso a algunas modalidades contractuales como son las “alianzas operativas” bajo la cual el Ecuador ha entregado la explotación de algunos campos con importantes reservas petroleras.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

13.- Análisis de Inconstitucionalidad

El proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno es incompatible con la Constitución de la República por cuestiones de forma y de fondo:

- a) se refiere, al menos, a tres (3) materias distintas: (i) Hidrocarburos, Tributaria; y, Laboral. Incumple, por lo tanto, con el requisito establecido en el Art. 136 de la Constitución de la República, y 56, numeral 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
- b) no identifica con claridad los cuerpos legales a ser reformados. Al incorporar mediante el Art. 16 un nuevo artículo en la Ley de Hidrocarburos para determinar la Participación Laboral que corresponde a los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera, en forma por demás vaga, general y anti técnica introduce en realidad una reforma al Art. 97, Parágrafo Segundo del Código del Trabajo.
- c) tratándose de un proyecto de Ley ordinaria, no puede modificar una ley orgánica, como es la Ley de Régimen Tributario Interno por mandato del Art. 153 de la Ley de Equidad Tributaria. Es contrario, por lo tanto, a las disposiciones contenidas en el Art. 133 de la Constitución de la República y Art. 53 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
- d) Respecto al fondo, las reformas propuestas son contradictorias con las normas contenidas en los artículos 1, 11.4, 11.9, 82, 120, 136, 213, 313, 315, 317, 325, 326 y 408 de la Constitución de la República.

MOCION:

Por todas estas razones, proponemos que el Pleno de la Asamblea Nacional, se pronuncie NEGANDO la aprobación del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, calificado por el presidente de la República con el carácter de económico urgente y ordene su archivo.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

LAS Y LOS ASAMBLEÍSTAS MIEMBROS DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y TRIBUTARIO Y SU REGULACIÓN Y CONTROL QUE SUSCRIBIMOS ESTE INFORME DE MINORÍA DEL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE HIDROCARBUROS Y A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO.

Ing. Sylvia Kon
Miembro de la Comisión

Ing. Patricio Quevedo
Miembro de la Comisión

Sr. Luis Noboa
Miembro de la Comisión

Ec. Nicolas Lapentti
Miembro de la Comisión