



**INFORME DE OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA PARA LA PLANIFICACIÓN
INTEGRAL DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL ESPECIAL
AMAZÓNICA, APROBADA POR LA ASAMBLEA NACIONAL**

I. Antecedente:

1. El 30 de marzo de 2023, en sesión No. 853 de la Asamblea Nacional de Ecuador, se aprobó en segundo debate una reforma a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (en adelante la reforma), misma que pretende:
 - a) Impulsar el desarrollo sostenible y justo en la región amazónica;
 - b) La inclusión de los pueblos y nacionalidades indígenas, la igualdad de género y el desarrollo sostenible en la región amazónica;
 - c) Establecer políticas para prevenir y erradicar la violencia de género contra mujeres y niñas, promover la actividad productiva sostenible y conservar la biodiversidad;
 - d) Promover el rescate y uso de los conocimientos ancestrales de las comunidades indígenas;
 - e) Modificar los ingresos que componen el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica;
 - f) Modificar la distribución de recursos derivada del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico; y,
 - g) La creación de universidades amazónicas y el fortalecimiento de las instituciones de educación superior existentes.

II. Detalles y observaciones a la reforma:

2. La reforma contempla sustituir al actual artículo 28 de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA) por el siguiente texto:

“Art. 28.- Salud. - El Sistema Nacional de Salud considerará las condiciones especiales de la Circunscripción y los objetivos y metas del Plan Integral para la



Amazonía, en concordancia con la legislación y la planificación nacional sectorial, en función de los siguientes criterios:

- 1. Establecer programas de medicina preventiva, asistencia temporal obligatoria y de usos de la medicina ancestral, con especial énfasis en comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y de poblaciones distantes de los centros poblados.*
- 2. Fomentar el funcionamiento de hospitales de docencia e investigación, que incorporen la medicina indígena, natural y los saberes ancestrales, con participación directa de sus custodios.*
- 3. Impulsar el reconocimiento, legalización y control de los centros de formación, capacitación e investigación de la medicina indígena, natural y conocimientos ancestrales.*
- 4. Reconocer y garantizar la propiedad intelectual de los conocimientos y saberes ancestrales de las nacionalidades, pueblos y comunidades.*
- 5. Establecer programas especiales de salud y nutrición para madres embarazadas, niños y niñas hasta la edad escolar, adultos mayores y personas con discapacidad.*
- 6. Implementar programas y servicios que garanticen de manera prioritaria en todos los hospitales y centros de salud la atención y recuperación integral de la salud física y mental gratuita a favor de las mujeres víctimas de violencia, lo que incluyen exámenes, hospitalización, medicamentos, tratamiento psicológico o psiquiátrico y cualquier otra actividad necesaria para el restablecimiento de la salud, en concordancia con el art. 26 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir la Violencia contra las Mujeres.*
- 7. Crear incentivos para los profesionales en el área de salud, en función de las condiciones específicas en las que prestarán su servicio, a fin de garantizar la cobertura a todas las poblaciones amazónicas.*
- 8. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados competentes podrán construir y mantener infraestructura y dotar de equipamiento insumos médicos al sistema de la red pública de salud en coordinación con el ente rector de las políticas públicas de salud; y por emergencia sanitaria territorial podrá contratar personal ocasional y logística para fortalecer el sistema de salud, priorizando la prevención del embarazo precoz en niñas y adolescentes, la atención a mujeres embarazadas y atención de los sectores más vulnerables y de atención prioritaria en la Amazonía con énfasis en la prevención, tratamiento de enfermedades catastróficas o de alta complejidad en las provincias de la zona de influencia directa de la explotación minera y petrolera”. (lo subrayado me corresponde)*



En este texto es necesario destacar al numeral 8, el cual inicialmente ratifica la competencia que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales y metropolitanos para construir y mantener infraestructura y los equipamientos de salud, en concordancia con el artículo 138 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); pero, adicionalmente agrega la posibilidad de “contratar personal” cuando hubiere una emergencia sanitaria territorial, con condiciones adicionales.

Esto pese a que la salud es una competencia exclusiva del Estado Central (Art. 261.6 Constitución). En tal virtud, esta disposición debería revisarse y replantearse su redacción a fin de evitar un conflicto de competencias y que exista la posibilidad de que se interprete que los GAD tienen responsabilidad directa en el sistema de salud pública.

3. La reforma pretende sustituir al actual artículo 61 LOPICTEA que regula la “Distribución” de los Recursos provenientes del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, por el siguiente texto:

“Art. 60¹.- Distribución.- El Banco Central del Ecuador, procederá a informar al Ministerio de Finanzas el monto por distribuir en cada período, a fin de que dentro de los primeros diez (10) días de cada mes y sin necesidad de orden previa, el Banco transfiera directamente los recursos de este fondo a los siguientes beneficiarios, en los porcentajes que constan a continuación:

a) El veinte y seis por ciento (26 %) para los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales amazónicos.

b) El cincuenta y cinco por ciento (55 %) para los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales amazónicos.

c) El diez por ciento (10 %) para los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales amazónicos.

¹ Dadas las modificaciones introducidas por la reforma, la secuencia numérica se altera y le correspondería el número 60 al artículo que regula la distribución de recursos provenientes del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico.



d) El uno por ciento (1 %) para la gestión administrativa y operativa de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

e) El tres por ciento (3 %) para la creación de universidades y escuelas politécnicas públicas de las provincias de Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, conforme con los requerimientos de profesionalización del talento humano, identificados y a los lineamientos de política pública que establezca el órgano rector de la educación superior, para la cual el ente rector de finanzas públicas creará las subcuentas respectivas.

La asignación será directa y distribuida en partes iguales en las subcuentas de cada uno de los proyectos de creación de universidades o escuelas politécnicas públicas que serán formulados y administrados por la Universidad Estatal Amazónica en las provincias de Sucumbíos y Zamora Chinchipe y de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo en las provincias de Orellana y Morona Santiago. Las instituciones designadas y las Comisiones Gestoras elaborarán un plan anual de inversiones con programación fiscal plurianual, cuya aprobación, seguimiento y evaluación estará a cargo de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Amazónica y la Secretaria de Educación Superior Ciencia y Tecnología en el ámbito de sus competencias.

Este porcentaje se distribuirá de manera improrrogable durante 5 años, luego de lo cual será incrementado automáticamente al inicio del ejercicio fiscal respectivo para los beneficiarios del literal c) del presente artículo.

f) El cinco por ciento (5 %) para el fortalecimiento de la Universidad Regional Amazónica IKIAM, y de las sedes y extensiones de la Universidad Estatal Amazónica en las provincias de Sucumbíos y Zamora Chinchipe y de la Escuela Superior Politécnica del Chimborazo en las provincias de Orellana y Morona Santiago.

La asignación será directa y distribuida en partes iguales en las cuentas de la Universidad Regional Amazónica IKIAM, Universidad Estatal Amazónica y las subcuentas de los proyectos de creación de las universidades de las provincias de Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, recursos que se invertirán para estas universidades para el funcionamiento de las mismas. Las instituciones designadas y las Comisiones Gestoras elaborarán un plan anual de inversiones con programación fiscal plurianual, cuya aprobación, seguimiento y evaluación estará a cargo de la Secretaria Técnica de la Circunscripción Territorial



Amazónica y la Secretaría de Educación Superior Ciencia y Tecnología en el ámbito de sus competencias.

Estos recursos comprenderán rubros independientes de los asignados a través del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico, FOPEDEUPO.

Este porcentaje se distribuirá de manera improrrogable de 5 años, luego de lo cual este porcentaje será incrementado automáticamente al inicio del ejercicio fiscal respectivo para los beneficiarios del literal a) (2%); y, literal b) (3%) del presente artículo". (lo subrayado me corresponde)

3.1. Los literales a y b del artículo 60 de la reforma plantean una reducción en los porcentajes correspondientes a los GAD amazónicos provinciales y municipales de la siguiente manera:

- a) A los GAD amazónicos provinciales se les reduce 2 puntos porcentuales, pasando de 28% (LOPICTEA vigente) al 26% de los recursos provenientes del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico.
- b) A los GAD amazónicos municipales se les reduce 3 puntos porcentuales, pasando del 58% (LOPICTEA vigente) al 55% de los recursos provenientes del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico.

Esta reducción planteada por la reforma no considera lo previsto en el literal e) del artículo 6 del COOTAD "Garantía de Autonomía", que dispone que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados y prohíbe de manera expresa "Derogar impuestos, establecer exenciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los ingresos tributarios y no tributarios propios de los gobiernos autónomos descentralizados, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía". (lo subrayado me corresponde)

3.2. Los literales e y f del artículo 60 de la reforma plantean que se asigne el 3% de recursos del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico para la creación de universidades en las provincias de Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe; y, 5% de los recursos del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico para el fortalecimiento de la Universidad Regional Amazónica IKIAM y de las sedes y extensiones de la Universidad Estatal Amazónica, pese a que la educación es una competencia exclusiva del Estado Central (Art. 261.6 Constitución); por ello, es responsabilidad del Estado Central proveer los medios y recursos para las instituciones



públicas que conforman el Sistema de Educación Superior (Art. 11 Ley Orgánica de Educación Superior).

3.3. Adicional y complementariamente es pertinente destacar que el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico se compone de los recursos provenientes de la comercialización del petróleo; y, dichos ingresos son considerados como “no permanentes”; y, los ingresos no permanentes únicamente pueden financiar la educación “de manera excepcional” (Art. 286 Constitución), sin que en la reforma aprobada se pueda evidenciar dicho carácter “excepcional”.

3.4. El legislador, en esta reforma, no consideró que el Fondo de Desarrollo Sostenible existe en virtud del artículo 274 de la Constitución de la República² que determina que su razón de ser es la participación de los GAD en las rentas que el Estado percibe por la explotación de recursos naturales no renovables. Destinar estos recursos para otra finalidad que no sea el financiamiento de los GAD, convierte a esta reforma en inconstitucional.

4. La reforma plantea sustituir al actual artículo 64 de la LOPICTEA, que regula al “*Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*”, por el siguiente texto:

“Art. 63³. - Fondo Común. - Además del Fondo para el Desarrollo Integral Amazónico establecidos en la presente Ley, se crea el Fondo Común, que se financiará con las siguientes asignaciones:

1. El 60% de regalías incluidas las que podrían pagarse anticipadamente, el 3% de venta en contratos de prestación de servicios, y el 12 % y 5% de utilidades mineras generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, de conformidad con lo establecido en la Ley de Minería;

2. Sector Hidroeléctrico: El 30 % del superávit que obtengan las empresas públicas generadoras de electricidad en fase de operación, el 12 % de utilidades y excedentes de generadoras de electricidad realizadas por capital privado y de economía mixta,

² Constitución de la República: “Art. 274.- Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley.”

³ Dadas las modificaciones introducidas por la reforma, la secuencia numérica se altera y le correspondería el número 63 al artículo que regula el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.



generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, de conformidad con la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica.

3. Sector Hidrocarburífero: El 12 % de las utilidades de las actividades hidrocarburíferas desarrolladas por las empresas privadas y el 12 % del superávit o excedentes de los ingresos sobre los gastos que genera la Empresa Nacional de Hidrocarburos (Petroecuador EP).

4. Sectores Estratégicos: El 12 % de excedentes o superávit que generan las empresas públicas operadoras de los sectores estratégicos en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica; previo a que ingresen a ser parte del Presupuesto General del Estado.

5. Los recursos que la Secretaría Técnica gestione.

6. Las demás asignaciones que por Ley se establezcan en beneficio del fondo.

Los montos señalados en los numerales 1, 2 y 3 corresponderán a las actividades generadas en la Circunscripción.

Las instituciones o empresas públicas, privadas, mixtas u otras competentes según lo previsto en los numerales 1, 2, 3 y 4 del presente artículo, depositarán obligatoriamente en los plazos previstos por la Ley y sin necesidad de autorización alguna, los recursos económicos en la cuenta especial del Banco Central del Ecuador denominada Fondo Común.

Los excedentes y superávit de las empresas en los sectores estratégicos que deben ir al fondo común, serán liquidados trimestralmente”. (Lo subrayado me corresponde)

4.1.La reforma reduce los ingresos correspondientes a la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, conforme se evidencia en el texto subrayado. El numeral 4 del artículo que regula el “Fondo Común” de la reforma establece en un 12% de los excedentes que generan las empresas públicas operadoras de los sectores estratégicos en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, previo a que ingresen a ser parte del Presupuesto General del Estado. Esto constituye una reducción de recursos, pues en la LOPICTEA vigente no se limita dichos ingresos a un porcentaje, sino que la totalidad de los excedentes pasan a conformar el Fondo Común.

4.2.Adicionalmente, en la reforma también se elimina el 4% del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico que se destinaba para el Fondo Común, conforme todavía consta en el literal d) del artículo 61 de la LOPICTEA vigente. Esta eliminación constituye una afectación directa al financiamiento del Fondo Común y por tal, a los



proyecto que, en beneficio de la ciudadanía, puedan presentar y emprender los GAD, en aplicación de este fondo.

III. Conclusión:

5. La reforma aprobada por la Asamblea Nacional contraviene disposiciones constitucionales y legales, sin perjuicio de su carácter regresivo por disminuir los ingresos de los GAD provinciales y municipales que por mandato constitucional y legal les corresponde. En consecuencia con lo expuesto, esta Dirección solicita comedidamente se sirva considerar los argumentos expuestos para abonar al análisis técnico jurídico que le corresponde realizar a la Presidencia de la República de conformidad con las disposiciones constantes en los artículos 63 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

IV. Recomendación:

6. Por lo antes mencionado y con la finalidad de evitar que la reforma aprobada por el Legislativo incurra en graves inconstitucionalidades, se recomienda ejecutar las acciones pertinentes para solicitar una objeción parcial al señor Presidente de la República, con la finalidad de que se replantee o se desestime las reformas a los artículos 28, 61 y 64 de la LOPICTEA

Atentamente

Jaime Salazar Tamayo

Director de Asesoría Jurídica

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR