



**PROPUESTAS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY DE REFORMA A
LA LEY QUE ESTABLECE RENTAS EN FAVOR DE LAS PROVINCIAS DE
AZUAY, CAÑAR, MORONA SANTIAGO Y TUNGURAHUA POR VENTA DE
ENERGÍA ELÉCTRICA, DECRETO LEY No. 47.**

I. ANTECEDENTES

1. La Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, se encuentra elaborando el Informe para Primer Debate al Proyecto de Ley de Reforma a la Ley que Establece Rentas en Favor de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua por Venta de Energía Eléctrica, Decreto Ley No. 47 (en adelante el “Proyecto”).
2. Este proyecto de ley involucra una posible afectación para los ingresos contemplados para los gobiernos provinciales, motivo por el cual, el CONGOPE, como órgano responsable de velar por los intereses jurídicos e institucionales de estos niveles de gobierno, ha expuesto sus análisis y observaciones a dicho proyecto, mismos que constan por escrito en el presente documento.

II. PREÁMBULO

3. Toda norma jurídica debe estar sustentada en el principio de supremacía constitucional, así lo expresa el artículo 424¹ de la Constitución de la República; esto significa que debe observarse los presupuestos formales y materiales para que cualquier Ley goce de validez. Estos presupuestos en su orden significan que se deben seguir los procedimientos legislativos establecidos para el efecto, es decir, que sea tratado en dos debates, que en los casos que corresponda exista consulta pre legislativa, que en el tratamiento haya

¹ Art. 424, Constitución de la República del Ecuador:

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.



participación ciudadana, entre otras; mientras que el presupuesto de materialidad implica que las normas deben estar sustentadas en el marco de la Carta Fundamental.

III. PROPUESTAS Y OBSERVACIONES

4. El Decreto Ley 47 data de 1989, siendo su última reforma en el 2002. En las razones para su promulgación encontramos “*la difícil situación económica - social en que se encuentran las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, demanda una asignación especial de rentas públicas a sus organismos seccionales y de desarrollo, a fin de que estos puedan ejecutar las acciones tendientes a superarla*”. Como vemos, esta asignación tendiente a superar la compleja situación económica de las provincias mencionadas, se mantuvo en el tiempo, por lo que el constituyente de 2008 estableció lo siguiente en la carta magna:

Disposición Vigésimoctava.- *“La ley que regule la participación de los gobiernos autónomos descentralizados en las rentas por la explotación o industrialización de los recursos no renovables, no podrá disminuir las rentas establecidas por la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, así como las establecidas en la ley de asignaciones del cinco por ciento de las rentas generadas por la venta de energía que realicen las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán (Ley 047) para beneficio de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua”.*

5. Las disposiciones transitorias son aquellas que facilitan el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación. El Código Orgánico de Organización Territorial (en adelante COOTAD) siguiendo la disposición de la Carta Fundamental en su artículo 208 se dispone que:

“Art. 208.- Financiamiento.- Estas transferencias se financiarán con los recursos establecidos en las leyes sectoriales existentes o que se crearen, relacionadas con la generación, explotación o industrialización de recursos naturales no renovables.

Se mantienen vigentes la ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales (publicada en el Registro Oficial No. 30 del 21 de septiembre de 1992, codificada en el Registro Oficial No. 222 de 1 de diciembre de 2003 y su reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 245 de 4 de enero de 2008) y la ley 047 de Asignaciones



para Provincias por Venta de Energía de INECEL (publicada en el Registro Oficial No. 281 de 22 de septiembre de 1989). Énfasis agregado.

6. En ese orden, el artículo 1 de la unificación del Proyecto establece que:

“Artículo 1.- Se sustituye el artículo 1 de la Ley 047, por el siguiente texto:

Art. 1.- A partir del año 1990, en el Presupuesto del Estado se establecerán en favor de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, asignaciones equivalentes al 5% de la facturación que por venta de energía a las Empresas Eléctricas efectúe la Corporación Nacional de Electricidad, CNEL EP o la entidad que haga sus veces, y que sea originaria de las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán”.

7. Como primer punto, se propone eliminar la referencia al año 1990, en atención al principio de irretroactividad de la ley: *“La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo”*². La propuesta, ciertamente, es más formal, pero oportuna para desarrollar un cuerpo normativo elaborado de forma adecuada.
8. En el artículo 2 del Informe para Primer Debate se establece que: la asignación por venta de energía eléctrica en la hidroeléctricas de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, con el siguiente porcentaje:
- 1.- 60% para los GAD municipales.
 - 2.- 40% para los GAD parroquiales.

Un principio del COOTAD es la búsqueda de un orden económico social y solidario, **para que el reparto de competencias y distribución de los recursos públicos no produzca inequidades sociales**. Bajo este principio, las normas secundarias y relativas a los recursos deben guardar íntima concordancia. En ese sentido, al dejar de lado a los GAD provinciales, se afecta directamente a sus ingresos y recaudación, generando un impacto presupuestario que menoscaba el ejercicio pleno de sus competencias y funciones y por tal, debilita la descentralización.

² Código Civil: artículo 7.



9. Debemos entender, principalmente, que las reformas no implican una nueva asignación de recursos, sino una redistribución. Los porcentajes que se establecen en el Proyecto deben ser socializados y consultados directamente a los respectivos GAD, dado que cada realidad territorial y financiera es particular a cada circunscripción y se debe hacer un análisis más focalizado. Como órgano asociativo de los gobiernos provinciales auguramos que puedan llegar más recursos para estos niveles de gobierno, y que puedan acortarse las brechas territoriales.
10. Esta norma también dispone que los recursos asignados a los GAD deberán ser empleados en importantes obras de infraestructura en materia ambiental y acuífera. Pese a que el espíritu de la norma es bueno, debe considerarse la proporción que pueda existir entre las asignaciones y el presupuesto que tenga el GAD para obras en estos rubros y la capacidad operativa de cada GAD. Se propone que la limitación sea menos rigurosa y se disponga los recursos sean destinados al financiamiento de su competencia de gestión ambiental.
11. Para este efecto, se recomienda a la Comisión que se realice una proyección de los ingresos que generarán estas asignaciones para determinar si efectivamente es viable imponer la obligación a los GAD para el destino de estos recursos en actividades tan complejas y específicas como la infraestructura ambiental y acuífera. Por ello se propone que la norma disponga simplemente que los GAD utilizarán estos recursos en el ejercicio de determinada competencia, lo cual abarca no solo obras de infraestructura, sino mantenimiento, capacitación, servicios, entre otras actividades.
12. En el artículo 3 del Decreto Ley 047, relativo a las asignaciones por venta de energía de las hidroeléctricas de Pisayambo y Agoyan se dispone una limitación como la analizada en el párrafo anterior, para la cual se realiza la misma recomendación.