

Oficio Nro. SENESCYT-SENESCYT-2024-1580-CO

Quito, D.M., 16 de agosto de 2024

Asunto: Solicitud absolución consulta sobre la inteligencia o aplicación de los literales e) y f) del artículo 60 de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

Señor Doctor
Juan Carlos Larrea Valencia
Procurador General del Estado
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
En su Despacho

De mi consideración:

En cumplimiento de las atribuciones conferidas a usted en el artículo 237 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, y artículos 3, literal e) y 13 de la Codificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, me permito elevar a usted la siguiente consulta, sobre la base de los siguientes planteamientos:

1. ANTECEDENTES:

1.1. Mediante memorando Nro. SENESCYT-SGES-SIES-2024-2748-M de 12 de agosto de 2024, el Subsecretario de Instituciones de Educación Superior solicitó a la Coordinación General de Asesoría Jurídica de esta Cartera de Estado, se realice las acciones correspondientes a fin de solicitar un criterio jurídico sobre la aplicación de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica y su posterior reforma. Para el efecto remitió el informe técnico Nro. IG-DGUP-DCGAJ-08-39-2024.

1.2. En el informe técnico Nro. IG-DGUP-DCGAJ-08-39-2024 de 12 de agosto de 2024, se menciona lo siguiente: "(...) De conformidad con las atribuciones asignadas a esta Secretaría de Estado, y en atención a las disposiciones previamente citadas, SENESCYT interviene en la aplicación y ejecución de lo determinado en los literales e) y f) del artículo 60 de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica, respecto la distribución de recursos. // (...) de las reuniones mantenidas con el Banco Central del Ecuador y el Ministerio de Economía y Finanzas, han surgido consultas sobre la aplicación de la ley, específicamente de lo establecido en los literales e) y f) del artículo 60, toda vez que del análisis realizado, se desprende lo siguiente: // 1. Literal e) "(...) El tres por ciento (3 %) para la creación de universidades y escuelas técnicas 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 (...)". // En este sentido, se observa que, si bien los beneficiarios del Artículo 60, literal e), son la Universidad Estatal Amazónica y la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, el primer párrafo y segundo párrafo difieren respecto del cálculo a utilizar, ya que la primera consideración para distribución son los requerimientos de profesionalización del talento humano, y los lineamientos de política pública que establezca la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; mientras que el segundo párrafo establece una distribución en partes iguales entre los beneficiarios, es decir Universidad Estatal Amazónica y la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo. // Por lo expuesto, en la aplicación del primer párrafo, se considera que si esta Secretaría aplica criterios como requerimientos de profesionalización del talento humano (demanda de carreras de las provincias, oferta laboral pública y privada en las provincias, brecha de acceso en la educación por provincias, entre otros) y lineamientos de política pública, se pretendería una distribución equitativa, pero no cumpliría el criterio de distribución en partes iguales del segundo párrafo analizado. // (...) Por lo mencionado, no se pueden identificar los porcentajes de asignación correspondientes al literal. // 2. Literal f) del mismo 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

Oficio Nro. SENESCYT-SENESCYT-2024-1580-CO

Quito, D.M., 16 de agosto de 2024

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 Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Amazónica y la Secretaría de Educación Superior Ciencia y Tecnología en el ámbito de sus competencias (...). // Del texto establecido en esta disposición, se ratifica que los beneficiarios del artículo 60 literal f) son: la Universidad Regional Amazónica IKIAM, la Universidad Estatal Amazónica y la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, en atención a lo determinado en el primer párrafo del referido literal y, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décima antes citada, respecto a los administradores de las subcuentas de los proyectos de creación de las universidades de las provincias de Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. // Sin embargo, con respecto a la participación de los beneficiarios identificados, pese a que tiene la disposición es repartir en partes iguales, no se puede establecer el cálculo correspondiente, en virtud de que, en el primer párrafo se menciona que el cinco por ciento (5%) es 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, pero en el segundo párrafo se establece que 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 (...). // Por lo mencionado, no se pueden identificar los porcentajes de asignación correspondientes al literal. // 4. CONCLUSIONES // Por lo expuesto, al no contar con claridad con respecto a la aplicación de los porcentajes y beneficiarios establecidos en los literales e) y f), respectivamente, se requiere un criterio jurídico sobre la aplicación de la ley, a fin de establecer los porcentajes y beneficiarios para la asignación adecuada de los recursos. / Cabe señalar que. Este insumo permitirá al BCE y MEF, dar continuidad en el proceso de transferencia efectiva de los recursos y así dar continuidad al fin establecido en la Disposición Transitoria Décima de la Ley y el Artículo 60, literales e) y f).

2. CRITERIO JURÍDICO INSTITUCIONAL:

La Coordinación General de Asesoría Jurídica de esta Secretaría de Estado, a través de memorando Nro. SENESCYT-CGAJ-2024-0383-MI de 14 de agosto de 2024, se pronunció de la siguiente manera:

“(...) SENESCYT en ejercicio de sus atribuciones y con el fin de garantizar el derecho de acceder a una educación superior de calidad, y el desarrollo justo, equilibrado y equitativo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, ha realizado mesas técnicas de trabajo con la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, la Universidad Estatal Amazónica, Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas y Secretaría Nacional de Planificación, con la finalidad de coordinar, optimizar y efectivizar el uso adecuado de los recursos designados para el fortalecimiento de la educación superior en la referida circunscripción territorial.

Sin embargo, de conformidad con lo señalado en el informe técnico Nro. IG-DGUP-DCGAJ-08-39-2024, el Banco Central del Ecuador y el Ministerio de Economía y Finanzas, informaron a esta Cartera de Estado la inaplicabilidad de lo determinado en el literal e) del artículo 60 de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, en razón de que existe duda y falta de claridad sobre la participación de cada beneficiario en el porcentaje asignado.

Así también, con respecto al literal f) de la normativa citada, se presentó la inquietud sobre quiénes son los beneficiarios para la distribución del porcentaje de cinco por ciento (5 %) del Fondo, ya que se menciona que el destino de los recursos serán para el fortalecimiento de la Universidad Regional Amazónica IKIAM; 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; y, en las subcuentas de los proyectos de creación de las universidades de las provincias de Sucumbíos, Orellana,

Oficio Nro. SENESCYT-SENESCYT-2024-1580-CO

Quito, D.M., 16 de agosto de 2024

Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

En este sentido, y conforme a los antecedentes expuestos, a continuación se procederá a analizar el contenido de las disposiciones citadas, con el propósito de determinar si existe duda u oscuridad en las mismas lo cual impide su aplicación.

En primer lugar, en cuanto a lo determinado en el literal e) del artículo 60, se desprende que se ha contemplado dos formas de distribución ya que, en el primer inciso se establece que el porcentaje (3 %) para la creación de universidades y escuelas politécnicas públicas de las provincias de Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, se realizará conforme con los requerimientos de profesionalización del talento humano identificados y a los lineamientos de política pública que establezca esta Secretaría de Estado.

Sin embargo, en el segundo párrafo del citado literal se menciona que: “(...) 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 (...)” (lo resaltado y subrayado me corresponde); por lo que, no se puede determinar si SENESCYT debe emitir los lineamientos para la distribución del tres por ciento, entre la Universidad Estatal Amazónica y la Escuela Superior Politécnica del Chimborazo, según corresponda a cada provincia y a los parámetros técnicos identificados de oferta académica y profesional acorde a los requerimientos del desarrollo nacional, en cumplimiento de las responsabilidades del Estado determinadas en la Ley Orgánica de Educación Superior; o sí, únicamente el Banco Central del Ecuador y el Ministerio de Economía y Finanzas deben transferir en partes iguales (4) a las instituciones de educación superior señaladas como administradoras de las subcuentas de los proyectos de creación de universidades o escuelas politécnicas públicas en las provincias de Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

En cuanto al contenido del literal f), se ha identificado que se dispone que la distribución del cinco por ciento (5 %) del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, se efectuará para el fortalecimiento de la Universidad Regional Amazónica IKIAM, y de las sedes y extensiones de la Universidad Estatal Amazónica y la Escuela Superior Politécnica del Chimborazo, de conformidad a lo establecido en el primer párrafo de la citada disposición.

Pero, en la disposición consecuente se determina que la asignación será 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, excluyendo a la Escuela Superior Politécnica del Chimborazo y aumentando como beneficiarios a las instituciones administradores de las subcuentas de los proyectos de creación de las universidades y escuelas politécnicas públicas.

Por lo tanto, no existe claridad de cómo se debe distribuir este recurso, en virtud de que no hay concordancia sobre los beneficiarios de dichos recursos y la finalidad de los mismos, es decir, en el caso de la Universidad Estatal Amazónica y la Escuela Superior Politécnica del Chimborazo, si es para el fortalecimiento de sus sedes, o para el manejo y administración de las subcuentas de los proyectos de creación de las universidades y escuelas politécnicas públicas, o para ambas.

Ahora bien, dentro del marco expuesto en lo que respecta a las reglas de interpretación de la norma, me permito indicar que el Código Civil, en su artículo 18 señala que para interpretar una expresión oscura de la ley, se puede recurrir a su intención o espíritu claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento, así como considerar, el contexto de la ley para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

Como se puede observar, no se pueden aplicar las reglas de interpretación determinadas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, toda vez que como se ha expuesto en el presente documento, si bien se entiende que la intención y contexto de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, en referencia a los literales e) y f) del artículo 60, es destinar recursos para el fortalecimiento de la educación superior en ese territorio, las condiciones determinadas no son claras ya que se

Oficio Nro. SENESCYT-SENESCYT-2024-1580-CO

Quito, D.M., 16 de agosto de 2024

establecen dos tipos de distribución y oscuridad en cuanto a los beneficiarios del mismo, ya que no existe coherencia en la redacción de su contenido (...)".

3. DOCUMENTACIÓN:

3.1 Memorando Nro. SENESCYT-SGES-SIES-2024-2748-M de 12 de agosto de 2024, suscrito por el Subsecretario de Instituciones de Educación Superior de esta Cartera de Estado (Anexo 1).

3.2. Informe técnico Nro. IG-DGUP-CGAJ-08-39-2024 de 12 de agosto de 2024 (Anexo 2).

3.3. De conformidad con el artículo 5 de la Resolución Nro. 024 de 17 de julio de 2019, acompañó el criterio jurídico institucional emitido con memorando Nro. SENESCYT-CGAJ-2024-0383-MI de 14 de agosto de 2024 (Anexo 3).

4. CONSULTA:

Por lo expuesto, esta Secretaría solicita a usted señor Procurador que, con sujeción a las atribuciones que le confieren los artículos 237 de la Constitución de la República del Ecuador, y artículos 3 y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se digne absolver las siguientes consultas:

1. ¿En aplicación a lo determinado en el literal e) del artículo 60 de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, la asignación del tres por ciento (3 %) 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, se debe realizar de manera igual para cada proyecto, entendiéndose que los criterios de profesionalización y lineamientos de política pública que establezca el órgano rector de la política pública en educación superior se refiere a la necesidad de creación de las instituciones de educación superior en las provincias señaladas?.

2. ¿Los beneficiarios determinados en el literal f) del citado artículo son la Universidad Regional Amazónica IKIAM; la Universidad Estatal Amazónica; la Escuela Superior Politécnica del Chimborazo para el fortalecimiento de sus sedes en las provincias de Sucumbíos y Zamora Chinchipe, Orellana y Morona Santiago, respectivamente; y, los administradores de las subcuentas de los proyectos de creación de las universidades de las provincias de Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe de conformidad con lo determinado en la referida Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, ya que la no especificación de la Escuela Superior Politécnica del Chimborazo en el segundo párrafo del referido literal, así como la falta de enunciación de los administradores de las subcuentas de los proyectos de creación de las universidades y escuelas politécnicas en dichas provincias, no les excluye o limita como beneficiarios del porcentaje determinado?.

Por la favorable atención que se sirva dar a la presente, le anticipo mi agradecimiento.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. César Augusto Vásquez Moncayo

SECRETARIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.

Referencias:

- SENESCYT-CGAJ-2024-0383-MI

Oficio Nro. SENESCYT-SENESCYT-2024-1580-CO

Quito, D.M., 16 de agosto de 2024

Anexos:

- informe_consulta_ley_amazonica_final-signed.pdf
- senescyt-sges-sies-2024-2748-m.pdf
- senescyt-cgaj-2024-0383-mi.pdf

Copia:

Señorita Economista
Ana Carolina Villalba Batallas
Subsecretaria General de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

Ramiro Marcelo Torres Tobar
Subsecretario de Instituciones de Educación Superior

Señor Abogado
Diego Javier Ayala Rivero
Coordinador General de Asesoría Jurídica

mr/ss/da/mr