

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Memorando Nro. AN-AVMC-2026-0044-M

Quito, D.M., 12 de marzo de 2026

PARA: Sra. Mishel Andrea Mancheno Dávila
Presidenta Encargada de la Asamblea Nacional

ASUNTO: INICIATIVA LEGISLATIVA

De mi consideración:

Con un atento saludo, en mi calidad de Asambleísta de la República, presento para el trámite constitucional y legal respectivo el **“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN PARA ESTABLECER UN CRITERIO DIFERENCIADO DE POBLACIÓN EN LA CREACIÓN DE CANTONES UBICADOS EN LA FRANJA FRONTERIZA Y EN LAS PROVINCIAS AMAZÓNICAS”**, conforme las facultades determinadas en el artículo 134 numeral 1 y artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo previsto en los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La presente iniciativa propone reformar el requisito poblacional establecido para la creación de cantones en territorios amazónicos y de frontera, incorporando un criterio diferenciado que considere las condiciones de aislamiento geográfico y la limitada conectividad vial que enfrentan diversas parroquias rurales de estas circunscripciones.

Adjunto: Proyecto de Ley, Ficha de Verificación de Cumplimiento de los ODS y firmas de respaldo.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,


Mgtr. María Cristina Acuña Vaca
ASAMBLEÍSTA

Copia:
Sr. Giovanni Francisco Bravo Rodríguez
Secretario General

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. de trámite:

478598

Fecha recepción: **2026-03-12 11:14**

No. de referencia:

AN-AVMC-2026-0044-M

Fecha documento: **2026-03-12**

Remitente:

María Cristina Acuña Vaca

maria.acuna@asambleanacional.gob.ec

Revise el estado de su documento

con el usuario **1600518441** en:

<http://dts.asambleanacional.gob.ec>

Handwritten notes:
Copia: Uno por línea
Anexos: 8 por línea



**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO
ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y
DESCENTRALIZACIÓN PARA ESTABLECER UN CRITERIO
DIFERENCIADO DE POBLACIÓN EN LA CREACIÓN DE CANTONES
UBICADOS EN LA FRANJA FRONTERIZA Y EN LAS PROVINCIAS
AMAZÓNICAS**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La reducción de las desigualdades territoriales constituye un mandato constitucional y un objetivo prioritario del Estado ecuatoriano. La Constitución de la República reconoce la necesidad de adoptar políticas públicas diferenciadas para territorios que, por su ubicación geográfica, condiciones sociales y características ambientales, han enfrentado históricamente limitaciones estructurales para el ejercicio efectivo de derechos, en particular aquellos ubicados en la región amazónica y en la franja fronteriza.

De manera general, los centros urbanos de estas circunscripciones —caseríos, recintos, centros poblados y parroquias rurales— presentan graves déficits en el acceso a servicios básicos y, en muchos casos, ausencia de conectividad vial que los vincule al Sistema Vial Nacional. Esta situación ha provocado que sus derechos colectivos sean históricamente postergados, pese a asentarse en territorios de alta vulnerabilidad social, económica y ambiental, caracterizados por ecosistemas frágiles y estratégicos para el equilibrio ambiental del país y la soberanía territorial.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece actualmente un requisito poblacional uniforme de diez mil (10.000) habitantes para la creación de cantones ubicados en la franja fronteriza y en las provincias amazónicas. No obstante, la aplicación homogénea de este umbral, sin considerar el grado de aislamiento territorial y vial, genera una barrera normativa que impide a determinadas parroquias rurales acceder siquiera a la posibilidad de iniciar un proceso de cantonización, aun cuando cuentan con población estable, asentamientos históricos y una necesidad evidente de mayor cercanía institucional.

En este contexto, la presente reforma introduce un criterio objetivo, verificable y proporcional para determinar el requisito poblacional exigible: el acceso efectivo a la red vial nacional. Bajo este enfoque, se mantiene el umbral de diez mil (10.000) habitantes para las parroquias rurales que se encuentren interconectadas al Sistema Vial Nacional,

mientras que se establece un umbral diferenciado de seis mil (6.000) habitantes para aquellas parroquias rurales que se encuentren aisladas, sin acceso vial terrestre, cuya conectividad dependa de medios aéreos o fluviales.

Este criterio reconoce que los factores de comunicación y acceso vial terrestre tienen una incidencia igual o mayor que la antigüedad o la extensión territorial en la posibilidad real de desarrollo, prestación de servicios públicos y ejercicio de derechos. En consecuencia, no resulta equitativo exigir los mismos parámetros poblacionales a territorios con realidades estructuralmente distintas, particularmente en zonas amazónicas y fronterizas.

La situación de las parroquias Montalvo, Río Tigre y Río Corrientes, ubicadas en la frontera amazónica con el Perú, evidencia con claridad esta problemática. Estas parroquias han subsistido históricamente totalmente aisladas del sistema vial nacional, interconectadas únicamente por vía aérea, localizadas a cientos de kilómetros de la red vial más cercana. A ello se suma su antigüedad superior a cien años de existencia legal, una extensión territorial conjunta significativa, y una población dispersa que, conforme al Censo 2022 del INEC, asciende a 6.375 habitantes. En tales condiciones, el requisito poblacional vigente resulta materialmente imposible de cumplir, no por ausencia de población, sino por las propias características estructurales del territorio.

De esta forma, la reforma propuesta otorga a las parroquias rurales amazónicas y fronterizas la posibilidad real de acceder a los procedimientos de cantonización, atendiendo a sus condiciones especiales y a su pertenencia a territorios que cumplen funciones estratégicas para el Estado, tanto en términos de conservación ambiental como de consolidación de fronteras vivas. Este tratamiento diferenciado se enmarca en la atención prioritaria que la Constitución dispone para las zonas de frontera y en el reconocimiento de la Amazonía como Circunscripción Territorial Especial, conforme a los artículos 249 y 250 de la Constitución.

Adicionalmente, la clasificación basada en el aislamiento vial constituye una acción afirmativa legítima, orientada a corregir desigualdades históricas y garantizar el acceso progresivo a derechos colectivos, en concordancia con el principio del *sumak kawsay*, el régimen especial amazónico y el modelo de Estado descentralizado.

ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

La presente iniciativa no crea cantones, no modifica la división político-administrativa ni genera impacto presupuestario, sino que introduce un criterio técnico y proporcional para adecuar el requisito poblacional a las realidades territoriales de las circunscripciones amazónicas y fronterizas, fortaleciendo la presencia estatal y promoviendo un desarrollo territorial equitativo y sostenible.

CONSIDERANDO

Que el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, que se organiza de forma descentralizada;

Que el artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador dispone como deberes primordiales del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos, erradicar la pobreza y promover el desarrollo sustentable, equitativo y armónico del territorio nacional;

Que el número 6 del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador faculta a la Asamblea Nacional para expedir, codificar, reformar y derogar leyes;

Que los artículos 238 y 239 de la Constitución de la República del Ecuador reconocen la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados;

Que el artículo 242 de la Constitución de la República del Ecuador establece las competencias de los GADs y el régimen de autonomía territorial;

Que el artículo 249 de la Constitución de la República del Ecuador establece una atención prioritaria y diferenciada para las zonas de frontera, con el objetivo de superar el abandono histórico y consolidar una presencia estatal activa, articulada e integral;

Que el artículo 250 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce al territorio de las provincias amazónicas como una circunscripción territorial especial, parte de un ecosistema estratégico para el equilibrio ambiental global, que debe contar con una planificación integral y diferenciada que considere su realidad social, económica, cultural y ambiental;

Que el artículo 395 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado garantizará un modelo de desarrollo sustentable, respetuoso de la diversidad cultural y ambiental;



ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Que el artículo 12 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) señala que el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán adoptar políticas específicas para el desarrollo sustentable de la Amazonía y aplicar medidas de compensación para corregir inequidades históricas;

Que la letra c del artículo 4 de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica establece como uno de sus fines fundamentales reducir las inequidades sociales, económicas y culturales de los habitantes de la Circunscripción, mediante un modelo de desarrollo sostenible y equitativo, articulado con el Plan Integral para la Amazonía, las agendas de igualdad, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, los planes de vida de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como los programas y proyectos que aseguren su cumplimiento;

Que el artículo 22 letra f) segundo inciso del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD dispone que el requisito de población para la creación de cantones ubicados en la franja fronteriza y en las provincias amazónicas será de diez mil habitantes;

Que la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, en su número 3 del artículo 3, establece como fines la promoción del desarrollo socioeconómico de la población de los cantones de frontera y la realización del buen vivir, así como la protección y garantía de los derechos de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades localizados en la zona fronteriza, asegurando su atención preferencial;

Que el número 3 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo determina entre sus objetivos el mejoramiento de la calidad de vida de la población de frontera; y,

Que el artículo 5 dispone que los cantones y parroquias comprendidos bajo este régimen recibirán atención preferencial por parte del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados regionales y provinciales, mediante políticas, programas y proyectos alineados al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; además, establece que en la cooperación internacional se dará prioridad a la ejecución de proyectos orientados al desarrollo y la integración fronteriza; establece que para la creación de cantones en esta circunscripción se observarán los requisitos establecidos en el COOTAD.

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

Artículo Único. - Sustitúyase el segundo párrafo de la letra f) del artículo 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), por el siguiente texto:

El requisito de población para la creación de cantones ubicados en la franja fronteriza y en las provincias amazónicas será:

1. Para las parroquias rurales interconectadas a la red vial nacional, diez mil (10.000) habitantes.
2. Para las parroquias rurales aisladas de la red vial nacional, seis mil (6.000) habitantes.

DISPOSICIÓN FINAL


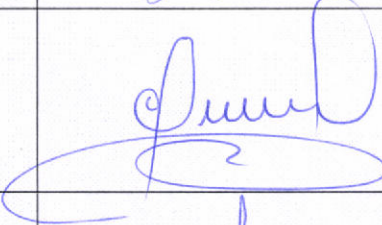


La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y firmado en el pleno de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, el ...

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR


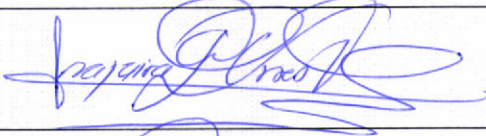
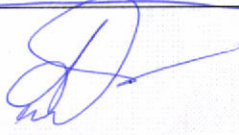
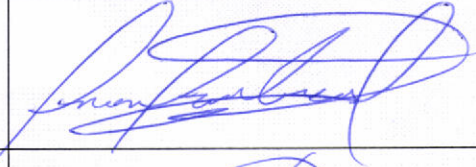

**RESPALDO AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO
ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y
DESCENTRALIZACIÓN PARA ESTABLECER UN CRITERIO DIFERENCIADO
DE POBLACIÓN EN LA CREACIÓN DE CANTONES UBICADOS EN LA FRANJA
FRONTERIZA Y EN LAS PROVINCIAS AMAZÓNICAS**

Al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador y el numeral 1 del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, las y los asambleístas abajo firmantes respaldamos el “Proyecto de ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para establecer un criterio diferenciado de población en la creación de cantones ubicados en la franja fronteriza y en las provincias amazónicas” de iniciativa de María Cristina Acuña Vaca, Asambleísta por la provincia de Pastaza.

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN PARA ESTABLECER UN CRITERIO DIFERENCIADO DE POBLACIÓN EN LA CREACIÓN DE CANTONES UBICADOS EN LA FRANJA FRONTERIZA Y EN LAS PROVINCIAS AMAZÓNICAS	
Nombre del asambleísta	Firma de respaldo
María del Cónce Molina Coto	
Fabiola Meribel Sanmartín Parra	
Dominique Serrano	
Lorena Rosano Sanchez	Lorena Rosano S.
Isaac Solano	



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

FABRICIO TOMAYO T.	
Shajaira E. Crespo	
Eckanna Recalde Alvarado	
Mario Umadeo Zambrano	
Christópher Sacamillo	

FICHA DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Nombre del Proyecto de Ley y/o reforma: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN PARA ESTABLECER UN CRITERIO DIFERENCIADO DE POBLACIÓN EN LA CREACIÓN DE CANTONES UBICADOS EN LA FRANJA FRONTERIZA Y EN LAS PROVINCIAS AMAZÓNICAS

Proponente de la iniciativa legislativa: As. María Cristina Acuña Vaca

I. NECESIDAD DEL PROYECTO O INICIATIVA LEGISLATIVA

1. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad jurídica?

- Necesidad de modificar o extinguir una normativa anterior

2. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad programática y/o derecho?

- Derechos colectivos (comunidades (pueblos y nacionalidades)
- Descentralización y autonomía

3. ¿Qué normas legales vigentes se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta?

CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION

II. ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA

4. ¿El ámbito de la propuesta de Ley y/o reforma y sus principios están previstos dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?

¿A qué objetivo del PND se alinea más su contenido?

- Objetivo 1, Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades.
- Objetivo 3, Garantizar un Estado soberano, seguro, y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos.

5. ¿La propuesta de Ley y/o reforma viabiliza, apoya o complementa de alguna manera los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)?

¿A qué objetivo del Agenda 2030 se alinea más su contenido?

- Objetivo 10, Reducir la desigualdad en y entre los países.
- Objetivo 11, Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Objetivo 16, Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

III. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS

6. ¿La propuesta de Ley y/o reforma da lugar a alguna carga y/o impacto económico en:

- Ciudadanía en general

IV. REPERCUSIONES SOCIALES

7. ¿Qué población se vería beneficiada?

- Comunidades, pueblos y nacionalidades

V. EFECTOS Y/O REPERCUSIONES POLÍTICAS

8. ¿Qué función/es y/o entidad/es se encargarán de implementar la propuesta de Ley y/o reforma?

- Función Ejecutiva
 - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
 - SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN PLANIFICA ECUADOR
 - SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMITÉ NACIONAL DE LÍMITES INTERNOS
- Función Legislativa
 - ASAMBLEA NACIONAL
- Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonal
- Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquial
- Consejo Nacional de Competencias
 - CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS
- Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales

9. ¿Es posible identificar posibles efectos secundarios negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas de su propuesta?

NO