

MEMORANDO No. 1180-PS-GADCG-2025

DE: Abg. Michael Fernando Pazmiño P.
PROCURADOR SÍNDICO DEL GADCG

PARA: Dr. Inti Andres Yumbay Taris
ALCALDE DEL CANTON GUARANDA

ASUNTO: Informe jurídico para la suscripción Convenio Interinstitucional entre la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades y GADCG.

FECHA: 17 de noviembre de 2025

Mediante memorando No. 2446-IY-A-GADCG-2025, de 13 de noviembre de 2025, en el cual se dispone a la Procuraduría Síndica que emita el respectivo informe jurídico respecto a la suscripción del Convenio Interinstitucional entre la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades y el Gobierno Autónomo Descentralizado Del Cantón Guaranda, enfocado en Fortalecer la economía comunitaria de la Comuna Chiquizungo, esta Procuraduría Síndica emite el siguiente informe jurídico:

I ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Memorando No. 117-GPCI-GADCG-2025, de Guaranda, 13 de noviembre de 2025, el Mgs. Kelly Lorena Poveda, Coordinadora de Gestión de Proyectos y Cooperación Internacional, pone en conocimiento de esta Procuraduría Síndica la propuesta técnica del **“Convenio Interinstitucional entre la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades y el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda”** la propuesta se presenta en virtud de que la Secretaría de Gestión Pueblos y Nacionalidades ha aprobado el proyecto denominado el proyecto denominado: “Fortalecimiento de la Economía Comunitaria del Pueblo Waranka, mediante la Construcción y Equipamiento del Centro Integral de Comercialización, Capacitación y Promoción Turística de la Provincia Bolívar”, por un monto USD \$349.998,57 (No Reembolsables.)
- 1.2. Mediante Oficio Nro. 0720-IY-GADCG-2024, de fecha 27 de septiembre de 2024, el Dr. Inti Yumbay Taris, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda, remite un documento al Secretario de Pueblos y Nacionalidades en donde manifiesta el interés de formar parte del “Proyecto de Desarrollo Integral de Pueblos y Nacionalidades; Afroecuatorianos y Montubios del Ecuador mediante la postulación del subproyecto “FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA COMUNITARIA DEL PUEBLO WARANKA, MEDIANTE LA CONSTRUCCION Y EQUIPAMIENTO DEL CENTRO INTEGRAL DE COMERCIALIZACIÓN, CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN TURISTICA DE LA PROVINCIA BOLIVAR” (...)
- 1.3. Con fecha 24 de octubre de 2024, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón

Guaranda, en calidad de entidad ejecutora, elaboró el resumen ejecutivo para la presentación de propuestas de interés de financiamiento de subproyectos ante la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades (SGDPN), correspondiente al proyecto denominado "Fortalecimiento de la Economía Comunitaria del Pueblo Waranka, mediante la Construcción y Equipamiento del Centro Integral de Comercialización, Capacitación y Promoción Turística de la Provincia Bolívar". El objetivo de dicho proyecto es fortalecer la economía comunitaria de la Comuna Chiquizungo mediante la construcción y equipamiento de un centro integral de comercialización, capacitación y promoción turística que permita optimizar la cadena de valor de los productos agropecuarios y artesanales locales, mejorar la infraestructura destinada al acopio y venta de dichos productos y promover el desarrollo turístico sostenible, beneficiando directamente a los miembros de la comuna y contribuyendo al desarrollo económico territorial.

- 1.4. El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda tiene como misión, promover "el desarrollo sostenible, a través del ordenamiento de uso y gestión del suelo urbano y rural, la prestación de servicios accesibles, óptimos y oportunos, la conservación y manejo integral del ambiente promocionando la cultura, aplicando políticas públicas interculturales, a fin de lograr una sociedad solidaria y recíproca encaminada al Sumak Kawsay" y su visión es ser considerada como una "institución que lidera modelo de gestión: participativo, intercultural, equitativo y ecológico con una activa participación ciudadana y comunitaria, que posicionan al cantón a nivel nacional mediante gestión y administración transparente, promoviendo el ordenamiento territorial, seguridad ciudadana, atención a las necesidades individuales y colectivas para el mejoramiento de la calidad de vida de su población".
- 1.5. El Ecuador ratificó su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y declaró la Agenda 2030 como política pública del Gobierno Nacional. La Asamblea Nacional, por su parte, adoptó una resolución en la que se compromete con la implementación de los ODS y los coloca como un referente obligatorio para su trabajo. A nivel local, varios gobiernos autónomos descentralizados han articulado su planificación para el cumplimiento de la agenda global.

II

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. Constitución de la República del Ecuador

De acuerdo al artículo 3 de la Constitución, señala que es deber primordial del Estado "[g]garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución, y en los instrumentos internacionales, en particular el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir."

De la misma manera en el artículo 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.

El Artículo 57 núm.8 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: “Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.”

El artículo 66, numeral 2 de la Constitución, establece que se reconoce y garantiza a las personas el derecho a una vida digna como parte de los derechos de libertad.

De acuerdo al artículo 83 núm.7 de la Constitución de la República del Ecuador, establece los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: “Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir (...)”.

El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador estipula que, “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”

El artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

El artículo 238 de la Constitución, establece que: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”;

El artículo 248 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que: “Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación”.

El artículo 283 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que: “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir (...)”.

El artículo 284 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que: “La política económica tendrá los siguientes objetivos: 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad

sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética. 4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural. 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo. 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.”.

El artículo 285 de la Constitución de la República del Ecuador, establece como objetivos específicos de la política fiscal el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos, la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados, la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

El artículo 319 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que: “Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas. El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional”.

El artículo 410 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que: “El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria”.

2.2. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

El artículo 2 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, señala que: “Para la aplicación de este código, a través de la planificación del desarrollo y las finanzas públicas, se considerarán los siguientes lineamientos: 1. Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía que en este Código incluye a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión por resultados; (...) 5 Fortalecer el proceso de construcción del Estado plurinacional e intercultural, y contribuir al ejercicio de derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades y sus instituciones (...)”.

El artículo 16 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, señala: “En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno. Para este efecto, los instrumentos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados propiciarán la incorporación de las intervenciones que requieran la

participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva; asimismo las entidades desconcentradas de la función ejecutiva, incorporarán en sus instrumentos de planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los gobiernos autónomos descentralizados”.

El artículo 89 del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, señala: “Donaciones o asignaciones no reembolsables.- Las entidades del sector público podrán realizar donaciones o asignaciones no reembolsables a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, destinadas a investigación científica, educación, salud, inclusión social y donaciones para la ejecución de programas o proyectos prioritarios de inversión en beneficio directo de la colectividad, priorizados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el caso de las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado o por la instancia correspondiente para el resto de entidades públicas (...)”.

El artículo 109 del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; señala sobre “las transferencias de recursos para convenios.-Las transferencias de recursos de programas y/o proyectos de inversión que formen parte del Plan Anual de inversión y que se realicen entre instituciones públicas del Presupuesto General del Estado, se realizarán de conformidad con la norma técnica que emita el ente rector de planificación en coordinación con el ente rector de las finanzas públicas”.

2.3. El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización,

El artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (en adelante COOTAD),, determinar que, “[l]a autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 54, letra b) del COOTAD es función del gobierno autónomo descentralizado municipal: “Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales”.

De conformidad con el artículo 60, literales a) b) y n) del COOTAD, son atribuciones del Alcalde: “Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal”; “Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal”; y “Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo a la Ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán de autorización de Concejo, en los montos y casos previstos en las ordenanzas cantonales que dicten en la materia

El artículo 65 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en referencia a las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, expresa: “d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias la preservación de la biodiversidad la protección del ambiente (...) f) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base”.

El artículo 135 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, expresa: “Ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias.- Para el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias que la Constitución asigna a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales, se ejecutarán de manera coordinada y compartida, observando las políticas emanadas de las entidades rectoras en materia productiva y agropecuaria, y se ajustarán a las características y vocaciones productivas territoriales, sin perjuicio de las competencias del gobierno central para incentivar estas actividades.

A los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de manera concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas.

Para el cumplimiento de sus competencias establecerán programas y proyectos orientados al incremento de la productividad, optimización del riego, asistencia técnica, suministro de insumos, agropecuarios y transferencia de tecnología, en el marco de la soberanía alimentaria, dirigidos principalmente a los micro y pequeños productores.

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán delegar el ejercicio de esta competencia a los gobiernos autónomos descentralizados municipales cuyos territorios sean de vocación agropecuaria. Adicionalmente, éstos podrán implementar programas y actividades productivas en las áreas urbanas y de apoyo a la producción y comercialización de bienes rurales, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

El fomento de la actividad productiva y agropecuaria debe estar orientada al acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual los diferentes niveles de gobierno evitarán la concentración o acaparamiento de estos recursos productivos; impulsarán la eliminación de privilegios o desigualdades en el acceso a ellos; y, desarrollarán políticas específicas para erradicar la desigualdad, y discriminación hacia las mujeres productoras.

El turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno”.

2.3. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

El artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece: “Recursos Públicos.- Para efecto de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales. Los recursos públicos no pierden su calidad de tales

al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley.”

2.4. Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

El artículo 77 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, señala: “La posesión ancestral consiste en la ocupación actual e inmemorial de un territorio, en donde se da la reproducción de la identidad, cultura, formas de producción y vida de varias generaciones de personas miembros de comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades que sustentan su continuidad histórica. Se reconoce y garantiza la posesión ancestral en los términos previstos en la Constitución y en los convenios internacionales de derechos colectivos en favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. La ocupación actual e inmemorial implica, entre otros aspectos, la permanencia en un hábitat y espacio vital en donde se desarrollan actividades de conservación, recolección, caza por subsistencia, pesca, producción y prácticas culturales y religiosas propias de la identidad cultural de un pueblo o nacionalidad y constituye un territorio determinado de propiedad comunitaria. El Estado reconocerá los territorios colectivos establecidos en tierras de propiedad comunal o posesión ancestral de conformidad con la Constitución y la Ley; y proveerá los recursos económicos que sean necesarios para el pleno ejercicio de sus derechos.”

2.3. Ordenanza que regula la celebración de convenios, contratos e instrumentos que comprometan el patrimonio municipal de Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda.

El artículo 5 de la Ordenanza que regula la celebración de convenios, contratos e instrumentos que comprometan el patrimonio municipal de Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda, establece lo siguiente: “Los convenios de cooperación que celebre el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda con entidades públicas o privadas que tengan por objeto el aporte de recursos económicos o de trabajo comunitario para la ejecución de obras o la prestación de servicios públicos o sociales que se inscriban en el marco de la planificación institucional, requerirán de autorización del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda cuando comprometan un aporte económico municipal que supere el monto equivalente a cien salarios básicos unificados del trabajo ecuatoriano (100 S.B.U). Bajo este valor, serán autorizados por el Alcalde/sa”.

INFORME JURÍDICO

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría Síndica, determina lo siguiente:

- a) Esta Procuraduría Síndica, emite el presente informe jurídico, legal y pertinente favorable para que el Concejo Municipal del GAD Guaranda, en ejercicio de la facultad normativa, conozcan y en un solo debate resuelvan la suscripción del **“Convenio Interinstitucional entre la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades y el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda” según lo que establece** Artículo 5 de la Ordenanza que regula la celebración de convenios.

- b) El presente informe jurídico se circunscribe a los aspectos de orden jurídico, que derivan de la revisión de los documentos y antecedentes provistos para la realización del mismo. Finalmente, se deja constancia que el presente informe se circunscribe a los aspectos de orden jurídico con relación a las atribuciones del GAD Guaranda recogidas en la normativa aplicable al caso, por lo que, este documento no comprende un pronunciamiento o autorización con relación a aspectos técnicos u económicos, por no ser competencia de esta dependencia.

Atentamente,



Ab. Michael Pazmiño Purcachi.

PROCURADOR SÍNDICO DEL GAD DEL CANTÓN GUARANDA

PROCURADURÍA SÍNDICA
Guaranda



(03) 2551083 / (03) 2551088



www.guaranda.gob.ec



Convención de 1884 y García Moreno

ADMINISTRACIÓN 2023 -2027