

MEMORANDO No. 1249-PS-GADCG-2025

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

CC: Ing. Lenin Guaranda
DIRECTOR FINANCIERO

DE: Abg. Michael Pazmiño Purcachi
PROCURADOR SÍNDICO

FECHA: 05 de diciembre de 2025

ASUNTO: Criterio jurídico sobre procedimiento legal para la venta de Bonos del Estado recibidos mediante mecanismo de pago-inversión

En atención al Memorando No. 2616-IY-A-GADCG-2025, de 05 de diciembre de 2025, en función de la documentación remitida para análisis y, en virtud de lo previsto en el apartado 2.3, numeral 7, de la Reforma del Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda, se emite el siguiente criterio jurídico:

I
ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 064-SC-GADCG-2025, de 21 de octubre de 2025, el Concejo Municipal del cantón Guaranda autorizar al señor Alcalde para que gestione, suscriba y ejecute todos los actos, acuerdos o documentos necesarios ante el Ministerio de Economía y Finanzas u otras entidades competentes, para la efectiva adhesión y participación en el mecanismo de pago-inversión.

- 1.1 En función de la referida autorización, el señor Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda, procedió a la celebración y suscripción del acuerdo de pago-inversión con el Ministerio de Economía y Finanzas con fecha 24 de noviembre de 2025; acuerdo de pago por el cual el GAD Guaranda recibió bajo el mecanismo alternativo de pago-inversión títulos valores (Bonos del Estado) por un valor total de USD 2.380.901,08, correspondientes a obligaciones no pagadas correspondientes a los meses de agosto y septiembre 2025.
- 1.2 Mediante Informe Técnico-Financiero No. 027-DF-UP-GADCG-2025, de 04 de diciembre de 2025, emitido por el señor Director Financiero del GAD Guaranda, se recomienda la venta de los títulos valores antes referidos a través del mercado bursátil nacional, detallando las características de los bonos, justificación técnica y modalidad de venta propuesta.
- 1.3 Con Memorando No. 953-DF-GADCG-2025, de 04 de diciembre de 2025, el Director Financiero solicitó al señor Alcalde se emita criterio jurídico previo para que Concejo Municipal autorice proceder a la venta de dichos bonos, conforme a las condiciones de mercado vigentes y mediante intermediación de casa de valores legalmente autorizada.

- 1.4 Con Memorando No. 2616-IY-A-GADCG-2025, de 05 de diciembre de 2025, el señor Alcalde solicita a esta Procuraduría Síndica pronunciamiento jurídico sobre la viabilidad y procedimiento legal de lo determinado por el señor Director Financiero en los documentos antes referidos.

II

FUNDAMENTOS NORMATIVOS

2.1 Constitución de la República del Ecuador (en adelante Constitución)

El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante Constitución), reconoce el principio de legalidad y dispone que “[l]as 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” (Énfasis añadido).

De acuerdo al artículo 227 de la Constitución, “[l]a 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 prevé 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. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”.

2.2 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (en adelante COPFP)

El artículo 55 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, que agregó el artículo innumerado a continuación del artículo 127 del COPFP, establece que “[l]as entidades públicas que voluntariamente se acojan a este mecanismo de pago y reciban pagos de obligaciones con títulos de deuda pública y certificados de tesorería, podrán negociar tales títulos a valor de mercado, aún si su valor de mercado se ubique por encima o por debajo del valor par. Señalando que No se podrán negociar estos títulos por debajo del valor de mercado”

2.3 Código Orgánico Monetario y Financiero - Ley de Mercado de Valores (en adelante COMF)

De acuerdo al artículo 2 del COMF “se considera valor al derecho o conjunto de derechos de contenido esencialmente económico, negociables en el mercado de valores, incluyendo, entre otros, acciones, obligaciones, bonos, cédulas, cuotas de fondos de inversión colectivos, contratos de negociación a futuro o a término, permutas financieras, opciones de compra o venta, valores de contenido crediticio de participación y mixto que provengan de procesos de titularización y otros que determine el Consejo Nacional de Valores”.

El artículo 37 del COMF establece el procedimiento para que las entidades del sector público realicen negociaciones bursátiles, señalando específicamente:

En el literal b) se indica que las entidades del sector público que no están comprendidas en el literal a) podrán efectuar sus operaciones bursátiles por intermedio de Casas de Valores.

En el literal c) se establece que: “la contratación de Casas de Valores autorizadas en los dos literales anteriores, deberá efectuarse en virtud de una calificación que al menos considerará: condiciones de costo; capacidad jurídica, técnica y financiera y, seguridad del intermediario;



además de los requisitos que establezca mediante normas de carácter general la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera".

2.4 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD)

El COOTAD en su artículo 53 prevé que, "Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden"

El artículo 60, letras a), b) y n) del COOTAD, determina que son atribuciones del alcalde o alcaldesa "Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal"; "Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal"; y, "[s]uscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del Concejo, en los montos y casos previstos en las ordenanzas cantonales que se dicten en la materia".

2.5 Acuerdo Ministerial N.º MEF-MEF-2025-0008-A

El literal a) del artículo 9 del Acuerdo Ministerial N.º MEF-MEF-2025-0008-A establece: "... Mecanismos alternativos de pago: La Subsecretaría del Tesoro Nacional, en coordinación con las áreas correspondientes del Ministerio de Economía y Finanzas, podrá gestionar mecanismos alternativos de pago que disminuyan el impacto a nivel de la caja fiscal, los cuales pueden incluir el uso de títulos valores y otros activos, ya sea mediante la dación en pago o pago-inversión.

... El pago-inversión es un mecanismo alternativo de pago por acuerdo de las partes, que sí implica una salida de recursos de la caja fiscal y un retorno parcial o total de los mismos a través de una inversión en títulos valores emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas; por lo tanto, deberá ser gestionado de manera conjunta entre la Subsecretaría del Tesoro Nacional y la Subsecretaría de Financiamiento Público y Análisis de Riesgos."

2.6 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 descrita reconoce la obligatoriedad de requerir autorización de Concejo Municipal del GAD Guaranda cuando se trate de convenios o instrumentos que comprometan recursos económicos municipales en el que superen los cien salarios básicos unificados del trabajador.

2.7 Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda

2.7. Dirección Financiera

Misión. - Administrar eficientemente el proceso financiero a través de un adecuado manejo de los recursos económicos, presupuestarios y tributarios del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda, de conformidad con la normativa legal vigente.

Atribuciones y Responsabilidades:

1. Gestionar y administrar recursos económicos y presupuestarios de conformidad con el marco legal vigente.



III

ANÁLISIS Y CRITERIO JURÍDICO

De conformidad con el principio de legalidad, los servidores e instituciones públicas, deberán actuar únicamente en base a sus responsabilidades y atribuciones claramente establecidas en la Constitución y la ley vigente.

En el presente caso, conforme al Convenio suscrito con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el GAD del cantón Guaranda ha recibido bajo el mecanismo alternativo de pago-inversión títulos valores (Bonos del Estado) por un valor total de USD 2.380.901,08 por obligaciones pendientes del Gobierno Central. La normativa vigente permite expresamente que estos títulos valores sean negociados en el mercado de valores, particularmente el artículo innumerado a continuación del artículo 127 del COPFP, que faculta a las entidades públicas que reciben títulos de deuda pública a negociarlos a valor de mercado, según las condiciones vigentes.

Es importante señalar que, de acuerdo a la normativa, dicha negociación debe realizarse obligatoriamente a valor de mercado, no pudiendo ser inferior a este, lo cual busca salvaguardar los intereses económicos de la institución pública y evitar posibles perjuicios al patrimonio municipal.

En el Informe Técnico-Financiero No. 027-DF-UP-GADCG-2025, la Dirección Financiera, en ejercicio de sus atribuciones establecidas en la Reforma al Orgánico, ha realizado un análisis técnico detallado sobre la conveniencia de efectuar la venta de los bonos del Estado recibidos mediante el mecanismo de pago-inversión. Dicho informe incluye una evaluación de las características de los bonos, justificación técnica, análisis de riesgos y modalidad de venta propuesta a través del mercado bursátil nacional. La recomendación de la Dirección Financiera se orienta a obtener liquidez inmediata para atender prioridades institucionales, fortalecer la sostenibilidad financiera y garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos.

Sobre lo anterior, es preciso anotar que conforme al Informe Técnico-Financiero se contempla la intermediación de una casa de valores legalmente autorizada. En cumplimiento del artículo 37 del COMF, corresponde a la Dirección Financiera, en el ámbito de sus competencias técnicas, considerar los criterios establecidos en la normativa para tal efecto, tales como condiciones de costo, capacidad jurídica, técnica y financiera, y seguridad del intermediario, para garantizar las mejores condiciones para la institución.

En relación al procedimiento a seguir para la venta de dichos bonos, se debe señalar que si bien el Concejo Municipal mediante Resolución No. 064-SC-GADCG-2025 autorizó al señor Alcalde a gestionar, suscribir y ejecutar todos los actos, acuerdos o documentos necesarios ante el Ministerio de Economía y Finanzas u otras entidades competentes, para la efectiva adhesión y participación en el mecanismo de pago-inversión, se debe precisar que dicha autorización se refiere a actos preparatorios, mas no necesariamente abarca la venta definitiva de los bonos. Dado que esta operación implica la disposición de activos que constituyen parte del patrimonio institucional y teniendo en cuenta que su valor supera ampliamente los cien salarios básicos unificados del trabajador, conforme lo dispone el artículo 5 de la Ordenanza que regula la celebración de convenios, contratos e instrumentos que comprometan el patrimonio municipal, se considera necesario contar con una autorización específica del Concejo Municipal para proceder con la venta efectiva de los bonos.

En función de lo anotado, es jurídicamente viable la venta de los Bonos del Estado recibidos

mediante el mecanismo pago-inversión, a través del mercado de valores, conforme lo permite la normativa vigente y particularmente el artículo innumerado posterior al 127 del COPFP.

Para proceder con la venta efectiva de los bonos, es necesario: (i) contar con una autorización específica del Concejo Municipal, considerando que la Resolución No. 014-SC-GADCG-2025 064-SC-GADCG-2025 únicamente autorizó gestionar, suscribir y ejecutar todos los actos, acuerdos o documentos necesarios ante el Ministerio de Economía y Finanzas u otras entidades competentes, para la efectiva adhesión y participación en el mecanismo de pago-inversión pero no expresamente la enajenación de dichos activos; (ii) la venta de los bonos debe realizarse a valor de mercado, no pudiendo ser inferior a este, conforme lo establece la normativa; y, (iii) La operación debe efectuarse por intermedio de una casa de valores legalmente autorizada, conforme los criterios establecidos en el artículo 37 literal del COMF.

Por lo que, se recomienda remitir el presente criterio jurídico junto con el Informe Técnico-Financiero No. 027-DF-UP-GADCG-2025 al Concejo Municipal para su conocimiento y a fin de que, de considerarlo pertinente, autorice al señor Alcalde expresamente la venta de los bonos del Estado y disponga a la Dirección Financiera la ejecución de dicho proceso conforme a la normativa vigente.

Se deja constancia que el presente criterio se circunscribe a los aspectos de orden jurídico, que derivan de la revisión de los documentos y antecedentes provistos para la realización del mismo por parte del área solicitante, 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,



Firmado electrónicamente por:
**MICHAEL FERNANDO
PAZMIÑO PURCACHI**
Validar únicamente con FirmaEC

Abg. Michael Pazmiño Purcachi, Msc.
**PROCURADOR SÍNDICO DEL
GAD DEL CANTÓN GUARANDA**

