

Oficio No. 395-PS-GADCG-2025
Guaranda, 27 de diciembre de 2025

Asunto: Criterio jurídico sobre el Proyecto de SEGUNDA REFORMA A LA ORDENANZA SUSTITUTIVA DE LA ORDENANZA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL CANTÓN GUARANDA.

Doctor
Inti Andrés Yumbay Taris
ALCALDE DEL CANTON GUARANDA
En su despacho. –

De mi consideración:

Mediante memorando No. 2767-IY-A-GADCG-2025, de 27 de diciembre de 2025, Usted dispone a la Procuraduría Sindica que emita el criterio jurídico sobre el Proyecto Normativo denominado “SEGUNDA REFORMA A LA ORDENANZA SUSTITUTIVA DE LA ORDENANZA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL CANTÓN GUARANDA”.

En atención a lo anterior, y de conformidad con lo previsto en el apartado 2.3, numeral 7, de la Reforma al Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Guaranda, esta Procuraduría Sindica, emite el siguiente criterio jurídico:

I ANTECEDENTES

Mediante memorando No. 187-DAV-GADCGSP-2025, de 27 de diciembre de 2025, la Ing. Diana Arregui Vela, Presidenta de la Comisión de Servicios Públicos, remite el informe No. 013-DAV-GADCG-2025 de la Comisión sobre el Proyecto de “SEGUNDA REFORMA A LA ORDENANZA SUSTITUTIVA DE LA ORDENANZA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL CANTÓN GUARANDA”, en el que concluyen y recomiendan que:

Que, conforme se ha expuesto en los antecedentes técnicos, legales e institucionales, el mecanismo de recaudación de la tasa por el servicio de gestión integral de residuos sólidos a través de la facturación de CNEL EP concluirá el 31 de diciembre de 2025, lo cual obliga al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda a implementar un sistema propio, directo y eficiente de cobro.

Que, las mesas técnicas interinstitucionales realizadas y la jornada de socialización ciudadana del 24 de diciembre de 2025 evidencian la necesidad y viabilidad de una reforma normativa a la ordenanza vigente, que permita regular un nuevo mecanismo de determinación, facturación y recaudación de la tasa, con sustento técnico, financiero y



jurídico.

La Comisión ha constatado que el proyecto cumple con el procedimiento parlamentario previsto en la ley y la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal; se encuentra debidamente fundamentado en la normativa constitucional, legal aplicable; y presenta coherencia técnica y jurídica respecto de las competencias establecidas en el COOTAD.

La Comisión de Servicios Públicos por unanimidad absoluta con tres votos a favor resuelve: emitir informe favorable para poner en conocimiento, análisis y resolución en primer debate al pleno del concejo, el proyecto de Segunda Reforma a La Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para la Gestión Integral de Residuos Sólidos del Cantón Guaranda.

La Comisión de servicios públicos recomienda a la máxima autoridad, en virtud que se ha respetado el procedimiento parlamentario establecido, sea puesto en conocimiento y a consideración del Pleno del Concejo Municipal el presente informe con carácter favorable, respecto del proyecto de reforma a la ordenanza que regula el mecanismo de cobro de la tasa por el servicio de gestión integral de residuos sólidos, en una sesión más próxima, debido a la urgencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda, al fenecer el convenio con CNEL.

II

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

En este apartado es necesario determinar la competencia que tiene el GAD Guaranda para determinar las tasas retributivas de servicios, la atribución que posee para crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute, así como para establecer la tasa de recolección de los residuos sólidos.

De esta manera, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el principio de legalidad y dispone que todas las actuaciones que emitan las instituciones del Estado y los servidores públicos deben ajustarse a la Constitución y la ley.

El art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador establece, “[l]os 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.”

El art. 240 de la Constitución de la República del Ecuador establece, “[l]os gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.”

Según el artículo 264.4 de la Constitución de la República del Ecuador, es competencia exclusiva del gobierno municipal, “[p]restar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley”. En el mismo sentido el artículo 264. 5 establece, “[c]rear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.”

El art. 314 inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador establece, “[e]l Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.”

Concordante con lo anterior, el artículo 55, letra d), del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD) establece que, los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen competencia exclusiva de: “Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.”

Adicional aquello, el artículo 55, letra e), del COOTAD establece: “Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.”

Para ello, el artículo 57 del COOTAD, concede al Concejo Municipal las siguientes potestades:

- a) *El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;*
- b) *Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;*
- c) *Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute.*

Ahora de forma particular, el artículo 136 del COOTAD determina que, “[l]os gobiernos autónomos descentralizados municipales establecerán, en forma progresiva, sistemas de gestión integral de desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado.”

El art. 137 inciso cuarto del COOTAD establece, “[l]as competencias de prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas. Cuando estos servicios se presten en las parroquias rurales se deberá coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.”

El art. 186 del COOTAD, establece: “[l]os gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos podrán crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos y en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.”

De acuerdo con lo previsto en el artículo 566 del COOTAD, “[l]as municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios.”

También, el artículo 568 del COOTAD determina: “[l]as tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo, para la prestación de los siguientes servicios (...), de forma específica el literal d) establece: “Recolección de basura y aseo público.”

Por su parte, el artículo 68 del Código Tributario define a la determinación tributaria como aquel “[a]cto o conjunto de actos reglados realizados por la administración activa, tendiente a establecer, en cada caso particular, la existencia del hecho generador, el sujeto obligado, la base imponible y la cuantía del tributo”.

Finalmente, el artículo 322 del COOTAD y artículo 62 de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento de Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda, regulan el procedimiento parlamentario para expedir una Ordenanza y principalmente disponen que, **i)** se debe contar con el voto conforme a la mayoría de sus miembros, **ii)** debe reunir los requisitos formales para ser calificados y admitidos a trámite, **iii)** se requiere de dos debates para su aprobación realizados en distintos días, **iv)** se debe contar con informes en ambos debates de la Comisión competente, **v)** se requiere sancionar u observar al proyecto de ordenanza para que entre en vigencia; y, **vi)** para su promulgación se debe publicar en la Gaceta Municipal, Dominio Web Institucional y Registro Oficial.

Finalmente, de conformidad a lo previsto en el artículo 17, de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento de Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda, corresponde a la Comisión de Servicios Públicos, [l]a formulación de (...) proyectos relacionados con las funciones municipales de abastecimiento de agua potable y alcantarillado; recolección de desechos, aseo público, bomberos, plazas, mercados, cementerios; y, otros que pueden calificarse como tales (...).”

III

ANÁLISIS DEL PROYECTO NORMATIVO



Sobre el articulado:

En el artículo 3 se debe modificar el texto por lo siguiente:

“AGREGUESE A CONTINUACIÓN DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO

62.- El Comisario Ambiental delegará al Técnico de Residuos Sólidos de la Dirección de Gestión Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda como responsable de realizar el informe técnico correspondiente, previo a la aplicación de medidas administrativas, correctivas o sancionatorias relacionadas con la gestión integral de residuos sólidos.

Para el efecto, el procedimiento será el siguiente:

- a) Verificación en territorio
- b) Levantamiento de información
- c) Análisis técnico y normativo
- d) Emisión del informe técnico
- e) Remisión del informe.

En el artículo 5 se debe modificar el texto en la primera parte por lo siguiente:

“Artículo 5.- Se sustituya el articulado del **CAPÍTULO IV DE LAS TASAS Y COBROS** de la “Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en el cantón Guaranda y su primera reforma” que corresponde los artículos 81, 83, 85, 86 y 87 y agréguese los artículos 89, 90, 91 de la siguiente manera:”

En el artículo 87 del mencionado proyecto de Ordenanza se establece dos categorías como: residenciales y comerciales sin considerar la industrial, por lo que se solicita se considere la industrial o en su defecto se justifique en legal y debida forma la ausencia de esta categoría.

En las DISPOSICIONES GENERALES, en la Primera remplazar el texto por lo siguiente:

Primera. - Suprímase, en todos los artículos de la presente Ordenanza, la expresión “Comisario Municipal” e incorpórese en su lugar la expresión “Comisario Ambiental”, de la misma manera la expresión “Policía Municipal” e incorpórese en su lugar, la expresión “Agente de Control” y por último suprimir la palabra “Inspectores Ambientales”, debiendo la autoridad competente efectuar las adecuaciones correspondientes en el texto normativo para garantizar su coherencia interna y correcta aplicación.

En virtud de lo indicado y dentro del proyecto normativo denominado “Segunda Reforma a la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para la Gestión Integral de Residuos Sólidos del Cantón Guaranda”, se evidencia lo siguiente:

La Comisión de Servicios Públicos mediante informe No. 013–DAV–GADCG–2025



recomienda a la máxima autoridad, sea puesto en conocimiento y a consideración del Pleno del Concejo Municipal el informe correspondiente con carácter favorable, respecto del proyecto de reforma a la ordenanza que regula el mecanismo de cobro de la tasa por el servicio de gestión integral de residuos sólidos, en una sesión más próxima, debido a la urgencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda, al fenecer el convenio con CNEL

IV CRITERIO JURÍDICO

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

- a) El Concejo Municipal del GAD Guaranda es competente para conocer el proyecto de ordenanza denominado “Segunda Reforma a la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para la Gestión Integral de Residuos Sólidos del Cantón Guaranda”, puesto que, constitucional y legalmente posee la competencia exclusiva de crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.
- b) La aprobación y promulgación del presente proyecto, por ser una propuesta de Ordenanza, deberá seguir el procedimiento legislativo previsto en el artículo 322 del COOTAD y artículo 62 de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento de Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda.
- c) Conforme lo previsto en el artículo 17 de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento de Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda, corresponde a la Comisión de Servicios Públicos, seguir conociendo y sustanciando hasta su finalización el tratamiento del presente proyecto normativo.
- d) Por lo expuesto, en función de las observaciones planteadas, una vez implementadas y en virtud del análisis al proyecto normativo, esta Procuraduría Síndica emite criterio legal favorable para que el Concejo Municipal del GAD Guaranda, en ejercicio de la facultad normativa, conozca en primer debate y resuelva la aprobación del proyecto normativo denominado **“Segunda Reforma a la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para la Gestión Integral de Residuos Sólidos del Cantón Guaranda”**.
- e) 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.
- f) Se debe advertir que, el presente criterio, no se refiere a los aspectos de orden técnico, formulas y cálculos, los cuales son de competencia exclusiva y responsabilidad de la Dirección de Gestión Ambiental y Dirección Financiera del GAD Guaranda.

- g) Finalmente, se recomienda que las observaciones específicas realizadas por la Procuraduría Sindica respecto del presente proyecto de Ordenanza sean incorporadas como observaciones en el primer debate de la sesión respectiva que haya convocado la Secretaría del Concejo Municipal del GAD Guaranda.

Particular que pongo en su conocimiento para los fines pertinentes.



Firmado electrónicamente por:
**MICHAEL FERNANDO
PAZMIÑO PURCACHI**

Validar únicamente con FirmaEC

Abg. Michael Pazmiño Purcachi, Msc.
**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