INFORME TÉCNICO-FINANCIERO
No. 035-GADCG-DF-2025
25 de diciembre del 2025

Referencia: *Observaciones al Proyecto de Segunda Reforma a la Ordenanza Sustitutiva para la Gestión Integral de Residuos Sólidos del Cantón Guaranda.*

1. ANTECEDENTES.

En atención al Proyecto de Segunda Reforma a la Ordenanza Sustitutiva para la Gestión Integral de Residuos Sólidos del Cantón Guaranda, remitido a esta Dirección Financiera para su revisión, se procedió a realizar el análisis técnico-financiero correspondiente, evaluando la coherencia normativa, la aplicabilidad administrativa y los efectos económicos y presupuestarios derivados de su implementación, en observancia del principio de sostenibilidad fiscal y control previo.

2. BASE LEGAL.

Que, el Artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que los gobiernos autónomos descentralizados tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales; y en concreto el Artículo 264 de la misma carta magna señala como competencia exclusiva de los gobiernos municipales el crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras;

Que, el Articulo 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Que, la Constitución de la República del Ecuador, en Artículo 285 que la política fiscal tendrá como objetivos específicos: el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados; y por su parte el Artículo 300 nos enseña que “El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.”; y,

Que, la Constitución de la República del Ecuador, en el Artículo 286 que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.

Que, el Artículo 301 de la Constitución de la República establece que sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones;

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su Artículo 55, señala: Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su Artículo 57 señala: Al concejo municipal le corresponde: c) Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su Artículo 164.- Criterios.- Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población, procurando la estabilidad económica. Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros.

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su Artículo 166.- Financiamiento de obligaciones.- Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Las tasas y contribuciones especiales de mejoras, generales o específicas, establecidas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados ingresarán necesariamente a su presupuesto o cuando corresponda, al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público, creadas según el modelo

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su Artículo 179.- Facultad tributaria. - Los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir, mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y para las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias o circunscripción territorial.

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su Artículo 328.- Prohibiciones a los órganos legislativos. - Está prohibido a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados:

> f) Expedir acto normativo, ordenanzas, acuerdos o resoluciones que disminuyan o interfieran la recaudación de ingresos propios de otros niveles de los gobiernos autónomos descentralizados;
>
> g) Aprobar ordenanzas, acuerdos o resoluciones que no hayan cumplido los procedimientos establecidos en el presente Código; y,

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su Artículo 492.- Reglamentación.- Las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos. La creación de tributos así como su aplicación se sujetará a las normas que se establecen en los siguientes capítulos y en las leyes que crean o facultan crearlos.

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su Artículo 566.- Objeto y determinación de las tasas.- Las 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. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas

contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio. Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la municipalidad o distrito metropolitano. El monto de las tasas autorizadas por este Código se fijará por ordenanza.

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su Artículo 567.- Obligación de pago.- El Estado y más entidades del sector público pagarán las tasas que se establezcan por la prestación de los servicios públicos que otorguen las municipalidades, distritos metropolitanos y sus empresas. Para este objeto, harán constar la correspondiente partida en sus respectivos presupuestos. Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación.

Art. 94.- Renuncia de ingresos por gasto tributario.- (Reformado por los nums. 1 y 2 del Art. 19 de la Ley s/n, R.O. 253-S, 24-VII-2020).- Se entiende por gasto tributario los recursos que el Estado, en todos los niveles de gobierno, deja de percibir debido a la deducción, exención, entre otros mecanismos, de tributos directos o indirectos establecidos en la normativa correspondiente. Las administraciones tributarias nacionales estimarán y entregarán al ente rector de las finanzas públicas, la proyección de la cuantificación del gasto tributario, para el periodo de vigencia de la programación fiscal plurianual, que deberá ser consistente con las metas y proyecciones de ingresos de las administraciones tributarias; y presentará como anexo de la proforma del Presupuesto General del Estado. Para la creación de nuevos gastos tributarios se deberá contar con la proyección de la cuantificación de dichos gastos. El ente rector de las finanzas públicas utilizará esta proyección para la determinación de política en materia de beneficios e incentivos tributarios y sus límites, así como para la identificación de riesgos fiscales. Para el gasto tributario de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados, la unidad encargada de la administración tributaria de cada gobierno autónomo, lo cuantificará y anexará a la proforma presupuestaria correspondiente.

Art. 99.- Universalidad de recursos.- (Reformado por los nums. 1 y 2 del Art. 21 de la Ley s/n, R.O. 253-S, 24-VII-2020).- Los recursos que por cualquier concepto obtengan, recauden o reciban las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado son recursos públicos, por lo que su uso no podrá ser determinado directamente por aquellas entidades u organismos, a excepción de los recursos fiscales generados por las instituciones, los mismos que tendrán una reglamentación especifica. Las preasignaciones constitucionales deberán constar cada año de manera obligatoria como asignaciones de gasto en el Presupuesto General del Estado. El Estado garantizará la entrega oportuna de las asignaciones específicas de ingresos permanentes y no permanentes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad con el artículo 298 de la Constitución. El ente rector de las Finanzas Públicas, en casos de fuerza mayor, podrá anticipar las transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad con el artículo 298 de la Constitución, dentro del mismo ejercicio fiscal, de acuerdo al Reglamento de éste código. En la proforma del Presupuesto General del Estado deberán constar como anexos los justificativos de ingresos y gastos, así como las estimaciones de: gasto tributario, subsidios, preasignaciones, pasivos contingentes, gasto para cierre de brechas de equidad, el resumen de programación fiscal plurianual y anual, el resumen de estrategias fiscales, el documento de riesgos fiscales, el informe anual de gestión de Notas del Tesoro, el Plan Financiero del Tesoro Nacional,

entre otros. En cumplimiento de la Constitución de la República solamente las preasignaciones de dicha norma podrán recibir asignación de recursos, prohibiéndose crear otras preasignaciones presupuestarias.

2. DESARROLLO

Luego de la revisión del articulado de la mencionada ordenanza, esta Dirección considera necesario realizar las siguientes observaciones y sugerencias para su correcta aplicación y coherencia técnica:

Artículo 87.

Se recomienda incorporar de manera expresa la Dirección o dependencia municipal responsable de la definición y administración de las rutas de recolección de residuos sólidos, a fin de delimitar competencias institucionales y evitar vacíos administrativos en la ejecución del servicio.

Artículo 90 – Base Imponible.

Se observa que el uso del término base imponible no resulta técnicamente aplicable, dado que esta figura corresponde a impuestos y no a tasas. En el presente caso, la obligación nace de una tarifa fija o variable definida por el GAD, por lo que se recomienda sustituir dicho término y ajustar la redacción conforme a la naturaleza jurídica de la tasa.

Artículo 90 – Literal b (Predios Comerciales)

El término predios comerciales podría generar ambigüedad interpretativa. Se propone sustituirlo por la denominación "tasa comercial", aplicable a personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades económicas dentro del perímetro urbano y rutas de recolección, debidamente registradas en el catastro de patentes municipales.

Asimismo, se recomienda que la tarifa no sea fija, sino variable, establecida mediante una tabla diferenciada que considere criterios como:

- Tipo y tamaño de actividad económica,
- Nivel de generación de residuos,
- Capacidad económica del contribuyente.

Esta metodología permitirá aplicar los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, además de compensar la reducción de ingresos generada por la finalización del mecanismo de recaudación vía CNEL-EP, contribuyendo a la sostenibilidad del presupuesto municipal.

El cobro deberá sustentarse en el catastro de patentes municipales, y la Dirección de Gestión Ambiental deberá designar personal responsable de realizar inspecciones periódicas que garanticen la correcta incorporación de los sujetos pasivos al sistema de recaudación.

Finalmente, se recomienda definir si el título de crédito correspondiente a esta tasa se emitirá de manera independiente o conjuntamente con el título de patente municipal, considerando que se trata de obligaciones tributarias distintas y que deben administrarse de forma claramente diferenciada

Artículo 91.

Se evidencia la ausencia de regulación respecto al porcentaje de recargo por pago fuera de plazo, así como la falta de definición de las formas de pago. Se recomienda incorporar expresamente los

medios autorizados (efectivo, transferencia bancaria, depósito, tarjetas de crédito o débito), garantizando transparencia, trazabilidad y control de la recaudación

Artículo 92

Conforme a las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, la Tesorería Municipal es responsable de la recaudación y control de los ingresos, mientras que el registro contable corresponde al área de Contabilidad. En tal virtud, se recomienda ajustar la redacción del artículo para evitar superposición de funciones.

Adicionalmente, se sugiere precisar la dependencia responsable de:

- La emisión de títulos de crédito; y,
- La generación, administración y depuración del catastro de la tasa,

con el fin de delimitar responsabilidades y prevenir observaciones de los organismos de control

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Incorporar las observaciones técnicas señaladas en los artículos 87, 90, 91 y 92.
- Regular de forma expresa las competencias institucionales, estructura tarifaria, recargos y medios de pago.
- Definir con claridad las responsabilidades entre Gestión Ambiental, Tesorería y Contabilidad.
- Asegurar la compatibilidad e integración administrativa del sistema de recaudación con el catastro de patentes municipales.

4. CRITERIO DE LA DIRECCIÓN FINANCIERA

Esta Dirección Financiera considera que, una vez incorporadas las observaciones y ajustes señalados, el Proyecto de Segunda Reforma a la Ordenanza Sustitutiva para la Gestión Integral de Residuos Sólidos del Cantón Guaranda contará con viabilidad técnica y financiera, permitiendo una administración equitativa, eficiente y sostenible de la tasa por el servicio de recolección de residuos sólidos.

Atentamente,

Firmado electrónicamente por:
LENIN FERNANDO GUARANDA CHAVEZ
Validar únicamente con FirmaEC

Ing. Lenin Guaranda
DIRECTOR FINANCIERO
GADC - GUARANDA