

Memorando Nro. 1493-EPMMOP-GJ-2022-M

Quito, D.M., 17 de junio de 2022

PARA: Sr. Ing. Jorge Anibal Merlo Paredes
Gerente General
EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y
OBRAS PÚBLICAS

ASUNTO: Resolución No. 021-CEC-2022 de la Comisión de Educación y Cultura.

De mi consideración:

En cumplimiento de su disposición impartida mediante memorando N° EPMMOP-GG-2022-1229 de 07 de mayo de 2022, en la que solicita el pronunciamiento jurídico respecto al contenido de la resolución N° 021-CEC-2022, emitida por la Comisión de Educación y Cultura en Sesión Extraordinaria N° 070 de 4 de abril de 2022, la misma que a su vez ha sido remitida a la EPMMOP por el señor Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, mediante Of. N° GADDMQ-SGCM-2022-2058-0, de 08 de abril de 2022.

Al respecto y conforme consta en la documentación que se acompaña, en la sesión en referencia, al tratar el quinto punto del Orden del Día, relativo al “Análisis de adecentamiento de las áreas verdes de la Unidades Educativas Municipales por parte de las entidades: EPMMOP, EPMAPS y Administraciones zonales (...)”, la Comisión antes referida, resolvió “Solicitar informes técnicos y jurídicos de factibilidad, para la celebración de un convenio interinstitucional con la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, Empresa Pública Metropolitana de Aseo y Administraciones Zonales, para el adecentamiento y poda de las áreas verdes de las unidades educativas municipales”.

Al respecto es necesario considerar:

1.- Base legal

Constitución.-

Art. 226.- 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.

Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige

Memorando Nro. 1493-EPMMOP-GJ-2022-M

Quito, D.M., 17 de junio de 2022

por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD.-

Art. 277.- Creación de empresas públicas. - Los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal podrán crear empresas públicas siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía: garantice una mayor eficiencia y mejore los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento. - La creación de estas empresas se realizará por acto normativo del órgano de legislación del gobierno autónomo descentralizado respectivo y observará las disposiciones y requisitos previstos en la ley que regule las empresas públicas.-

La administración cautelará la eficiencia, eficacia y economía, evitando altos gastos administrativos a fin de que la sociedad reciba servicios de calidad a un costo justo y razonable.

Art. 417.- Bienes de uso público.- Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía.

Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración.

Constituyen bienes de uso público:

- a) Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación;
- b) Las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público y promoción turística;
- c) Las aceras que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos a que se refieren los literales a) y b);
- d) Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas;
- e) Las superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes;
- f) Las fuentes ornamentales de agua destinadas a empleo inmediato de los particulares o al ornato público;
- g) Las casas comunales, canchas, mercados, escenarios deportivos, conchas acústicas y

Memorando Nro. 1493-EPMMOP-GJ-2022-M

Quito, D.M., 17 de junio de 2022

otros de análoga función de servicio comunitario; y,

h) Los demás bienes que en razón de su uso o destino cumplen una función semejante a los citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado bajo el dominio de los gobiernos autónomos descentralizados.

Aunque se encuentren en urbanizaciones particulares y no exista documento de transferencia de tales bienes al gobierno autónomo descentralizado, por parte de los propietarios, los bienes citados en este artículo, se considerarán de uso y dominio público. Los bienes considerados en los literales f) y g) se incluirán en esta norma, siempre y cuando hayan sido parte del porcentaje que obligatoriamente deben dejar los urbanizadores en beneficio de la comunidad.

Art. 418.- Bienes afectados al servicio público.- Son aquellos que se han adscrito administrativamente a un servicio público de competencia del gobierno autónomo descentralizado o que se han adquirido o construido para tal efecto.

Estos bienes, en cuanto tengan precio o sean susceptibles de avalúo, figurarán en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado o de la respectiva empresa responsable del servicio.

Constituyen bienes afectados al servicio público:

- a) Los edificios destinados a la administración de los gobiernos autónomos descentralizados;
- b) Los edificios y demás elementos del activo destinados a establecimientos educacionales, bibliotecas, museos y demás funciones de carácter cultural;
- c) Los edificios y demás bienes del activo fijo o del circulante de las empresas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados de carácter público como las empresas de agua potable, teléfonos, rastro, alcantarillado y otras de análoga naturaleza;
- d) Los edificios y demás elementos de los activos fijo y circulante destinados a hospitales y demás organismos de salud y asistencia social;
- e) Los activos destinados a servicios públicos como el de recolección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos;
- f) Las obras de infraestructura realizadas bajo el suelo tales como canaletas, duetos subterráneos, sistemas de alcantarillado entre otros;
- g) Otros bienes de activo fijo o circulante, destinados al cumplimiento de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, según lo establecido por este Código, no mencionados en este artículo; y,
- h) Otros bienes que, aún cuando no tengan valor contable, se hallen al servicio inmediato y general de los particulares tales como cementerios y casas comunales.

Código Orgánico Administrativo, COA.

Art. 3.- Principio de eficacia. Las actuaciones administrativas se realizan en función del

Memorando Nro. 1493-EPMMOP-GJ-2022-M

Quito, D.M., 17 de junio de 2022

cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias.

Art. 25.- Principio de lealtad institucional. Las administraciones públicas respetarán, entre sí, el ejercicio legítimo de las competencias y ponderarán los intereses públicos implicados.

Las administraciones facilitarán a otras, la información que precise sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

Art. 65.- Competencia. La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.-

Art. 185.- Creación. - Créase la empresa pública denominada "EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS.

Art. 186.- Objeto principal.- El objeto principal de la empresa pública metropolitana, es el siguiente:

- a. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura de vías y espacio público;
- b. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar todo tipo de infraestructura para movilidad;
- c. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura del sistema de transporte terrestre;
- d. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar el espacio público destinado a estacionamientos;
- e. Prestar servicios públicos a través de la infraestructura a su cargo; y,
- f. Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de la movilidad y ejecución de obras públicas.

Para el cumplimiento de su objeto y sin perjuicio de lo establecido en el régimen común de las empresas públicas metropolitanas, podrá: a, Promover la participación activa de la ciudadanía y la comunidad, en el desarrollo, preservación y cuidado de la obra pública entregada; b. Atender las necesidades de movilidad de peatones y usuarios que se movilen en otros medios de transporte, con la construcción y dotación de la infraestructura pertinente; y,

Memorando Nro. 1493-EPMMOP-GJ-2022-M

Quito, D.M., 17 de junio de 2022

c. Brindar particular atención a las zonas carentes de obras, así como a aquellas en que existan o se proyecten altos niveles de concentración poblacional.

Ley Orgánica de Empresas Públicas, LOEP.-

Art. 4.- DEFINICIONES. - Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

Análisis:

Conforme se puede apreciar en la normativa que ha sido enunciada, los órganos administrativos competentes para la satisfacción de los servicios públicos, deben contar con los medios jurídicos suficientes para el cumplimiento de tales servicios, esto es, uno de ellos es la competencia para el ejercicio de las potestades administrativas que les han sido conferidas a través de una norma legal específica que, en el caso de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, se concreta en los Arts. 185 y 186 del Código Municipal.

El ámbito de competencia de la EPMMOP viene dado por la esfera de atribuciones encomendadas por el ordenamiento jurídico, con respecto de la movilidad y las obras públicas, dentro del ámbito correspondiente al Distrito Metropolitano de Quito lo que supone la intervención en el espacio público y no en bienes afectados por el servicio público.

Adicionalmente, el Ing. Francisco Tamayo J, en su calidad de Director de Mantenimiento de Espacios Públicos en el informe que pone en consideración de su Superior Jerárquico, el señor Arq. Fernando Rivera S., Gerente de Administración de Parques y Espacios Verdes, señala:

1.- “se evidencia, que la capacidad operativa de la Empresa, no se ha incrementado a lo largo de los años, en relación con la acelerada expansión urbana y consolidación de la ciudad, lo cual genera una desigualdad entre el porcentaje de población existente y la habilitación de parques...”. En tal virtud el pretendido adecentamiento y poda en las áreas verdes al interior de las unidades educativas municipales, acrecentaría los niveles de angustia administrativa que ya atraviesan nuestros funcionarios para satisfacer adecuadamente el bien público.

Memorando Nro. 1493-EPMMOP-GJ-2022-M

Quito, D.M., 17 de junio de 2022

2.- “...la Dirección de Mantenimiento de Espacios Verdes, opera con un personal activo en campo en un 68% de su personal total” pues de acuerdo con el cuadro que acompaña se constata que parte del personal presenta restricciones médicas y se encuentran en proceso de desvinculación por jubilación. También es preciso resaltar que, a más de la falta de personal, en el informe se evidencia la falta de “recursos, maquinaria y logística necesarios para la generación, mantenimiento y gestión total de parques y de espacios verdes existentes en la ciudad”.

3.- Recomienda también el señor Director de Mantenimiento de Espacios Verdes que, “Con el fin de mantener en óptimas condiciones las áreas verdes del DMQ de acuerdo con el plan de mantenimiento del año 2022, no es conveniente agregar más áreas verdes de mantenimiento como Unidades Educativas Municipales...”.

Conclusiones:

Conforme ha sido expresado y sustentado en las disposiciones legales citadas, la EPMMOP tiene entre sus competencias la de intervenir en espacios cuyo acceso es gratuito, directo y general; características con las que no cuentan las unidades educativas municipales; adicionalmente, en la actualidad la Empresa no cuenta con recursos suficientes para atender de manera eficiente el pedido de la Comisión de Educación y Cultura, en el marco de la cooperación institucional por lo que esta Gerencia Jurídica considera que se debe informar sobre este particular a la citada comisión.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dra. Anabelle del Rosario Plaza Orbe.

GERENTE JURÍDICO

**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS
PÚBLICAS - GERENCIA JURÍDICA**

Referencias:

- 1246-EPMMOP-GAPEV-2022-M

Anexos:

- epmmop-gg-2022-1229.

- gaddmq-sgcm-2022-2058-o

- informe_nro._012-pm-um-2022.

Memorando Nro. 1493-EPMMOP-GJ-2022-M

Quito, D.M., 17 de junio de 2022

- Memorando Nro. 0233-EPMMOP-GAPEV-DAN-2022-M.
- Memorando Nro. 0286-EPMMOP-GAPEV-DMEV-2022-M. Dirección de Mantenimiento de Espacios Públicos
- resolución_no_021-cec-2022

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Francisco Manuel Antonio Silva Martinez	fs	EPMMOP-GJ-DEJN	2022-06-13	
Aprobado por: Anabelle del Rosario Plaza Orbe.	ARPO	EPMMOP-GJ	2022-06-17	

