

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

PARA: Sr. Dr. Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo
Alcalde Metropolitano
ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

ASUNTO: Informe legal relacionado con el Oficio Nro. GADDMQ-AM-2021-1782-OF, de fecha 15 de noviembre del 2021, solicitud de EPMMQ compensaciones monetarias afectados a negocios. Exp. 1986-2021. Proyecto de Resolución.

De mi consideración:

En relación al Oficio Nro. GADDMQ-AM-2021-1782-OF, de fecha 15 de noviembre del 2021 (el «Requerimiento»), remitido por el señor Alcalde Metropolitano, mediante el cual requiere se emita informe jurídico sobre las compensaciones monetarias (Proyecto Primera Línea del Metro de Quito), me permito informar lo siguiente:

1. Competencia.

Se emite el presente informe con fundamento en lo previsto en el Art. 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución No. A-005 del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y la Delegación realizada mediante Oficio No. 00011/SV de 07 de diciembre de 2021.

2. Ámbito y alcance.

2.1. El objeto de este Informe es expresar el criterio de Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente (el «Requerimiento»): “... *emita informe jurídico de procedencia respecto a cada uno de los cinco (5) expedientes de compensaciones monetarias remitidos por la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, a fin de que el Concejo Metropolitano, conozca y autorice a la referida empresa, la suscripción de las actas de acuerdo con las personas beneficiarias de las compensaciones monetarias*”.

2.2. En atención al requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: competencia, ámbito y objeto, antecedentes, régimen jurídico, análisis y criterio jurídico, conclusiones y recomendaciones.

2.3. Este Informe se referirá a los aspectos objeto del requerimiento, de conformidad con el Art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en la letra c) del Art. 1 de la Resolución No. A-005 del Alcalde Metropolitano.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

3. Antecedentes.

3.1. Mediante Decreto Ejecutivo No. 750 de 28 de abril de 2011, publicado en el Registro Oficial No. 442 de 6 de mayo de 2011, el ex presidente Rafael Correa D., dispuso a los órganos, organismos y entidades de la Función Ejecutiva, instrumente las medidas legales necesarias en coordinación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se viabilice y facilite la ejecución del referido proyecto como estratégico y prioritario para el Estado.

3.2. Con fecha 21 de marzo de 2013, se suscribió el Convenio Marco Interinstitucional entre el Estado Ecuatoriano, Ministerio de Finanzas y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el cual tiene por objeto viabilizar, facilitar, respaldar y articular los distintos procesos que permitan al Ministerio de Finanzas, a nombre y representación del Estado Ecuatoriano y al Distrito Metropolitano de Quito, cumplir con los objetivos y disposiciones expresadas en el Decreto Ejecutivo No. 750.

3.3 El 05 de febrero de 2016, el Dr. Mauricio Rodas E., Alcalde Metropolitano, expidió la Resolución No. A 006 mediante la cual resolvió, entre otras cosas: *“Artículo 1.- Designar como Administrador del Contrato para la Ejecución de la Primera Línea del Metro de Quito, Fase 2: Construcción de las Obras Civiles y Provisión y Montaje del Sistema de Equipamiento e Instalaciones, suscrito con el Consorcio Línea 1, Metro de Quito: Acciona – Odebrecht, de conformidad a lo determinado en el artículo 1 de Ordenanza Metropolitana No. 383 de 2 de abril de 2013, a la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ).”*

3.4. Con fecha 7 de septiembre de 2018, se suscribe el Contrato modificatorio del Contrato de Préstamo No. 2882/OC y 2882/OC- EC -1, entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo – Sistema de Transporte Metropolitano de Quito-Primera Línea de Metro de Quito, Financiamiento adicional 2882/OC-EC -2, las partes acuerdan introducir los siguientes cambios en el contrato de préstamo 2882/OC-EC y 2882/OC-EC-1, en el capítulo IV Ejecución del programa, se agrega una nueva cláusula 4.09 Gestión Ambiental y Social, en el literal f) indica: *“La EPMMQ deberá notificar al Banco por escrito en un plazo no mayor a 48 horas ante cualquier: (i) incumplimiento material potencial o real de requisitos ambientales y sociales; (ii) accidente, incidente u otro evento significativo por ejemplo, derrame, incendio, vertido de sustancias peligrosas, entre otros; (iii) conflicto social actual o inminente; (iv) acciones normativas ambientales, sociales y de salud ocupacional, como por ejemplo: cambios significativos de la regulación ambiental y social, reclamos judiciales y/o arbitrales, entre otros; y/o (v) cualquier nuevo riesgo o impacto ambiental o social identificado, que pueda afectar los aspectos ambientales y sociales del Programa; en cada caso, dicha notificación deberá incluir acciones implementadas o propuestas en relación a tales eventos; g) En*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

caso de que el Banco determine que es necesario planes de acciones correctivas, la EPMMQ entregará un plan de acción correctivo, que incluya los correspondientes cronograma y presupuesto, satisfactorio para el Banco, en un plazo no mayor a treinta (30) días a partir de la solicitud del Banco (...)”.

3.5. En el Contrato Modificatorio del contrato de préstamo 2882/OC-EC y 2882/0CEC-1, en el Anexo Único (Modificado) referente al Programa “Sistema de Transporte Metropolitano de Quito - Primera Línea de Metro de Quito”, consta en el Numeral 2.03 del Subcomponente 1.2. Plan de manejo ambiental y social, el cual establece: “...Este subcomponente comprende gastos asociados con la gestión ambiental y social del Programa, de acuerdo con el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) y el Plan de Acción Correctivo (PAC). Estas actividades incluyen, entre otras: (i) mitigación de pasivos ambientales en el área de influencia del Programa o facilidades asociadas; (ii) compensaciones para mitigar el desplazamiento temporal y/o permanente de propietarios de negocios o comercios en los distintos frentes de obra quienes evidencian pérdida de ingresos económicos; (iii) compensaciones para mitigar impactos sociales generados por el Programa en comunidades directamente afectadas por el Programa o en facilidades asociadas; (iv) planes y acciones de mitigación y remediación para la gestión de riesgos de desastres; (v) implementación de nuevos planes de gestión que se deban desarrollar en caso de utilizar facilidades asociadas que no estén inicialmente contempladas; y (vi) adquisición de predios necesarios para la implementación del Programa...”.

3.6. Con Informe Financiero adjunto al Memorando No. EPMMQ-DF-2021-0051-M de 15 de marzo de 2021 emitido por la Dirección de Financiamiento de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ), ratifica: “(...) el monto solicitado para las compensaciones por el valor de USD 33.070,12 está contemplado en el contrato de crédito No. BID 2882/OC-EC-2 con el Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Estos fondos se encuentran disponibles en la Cuenta No. 1221359 (MDMQ)/2882/OC-EC-2-L1111, del Banco Central del Ecuador”.

3.7. Con fecha 10 de marzo de 2021, mediante Informe Técnico para la implementación del Plan de Compensaciones monetarias de la Primera Línea del Metro de Quito, emitido por la Dirección Social y Patrimonial de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, se menciona: Mediante memorando No. EPMMQ-GJ-2021-0082-M del 08 de febrero de 2021, memorando No. EPMMQ-GJ-2021-0107-M del 19 de febrero de 2021, y memorando No. EPMMQ-GJ-2021-0106-M del 19 de febrero de 2021 se analiza el protocolo legal de compensaciones. Dentro del protocolo legal aprobado, se establece que se realice una socialización a cada uno de los 5 negocios afectados para invitarlos al proceso de Mediación.

3.8. Con Memorando No. EPMMQ-GJ-2021-019-M de 18 de marzo de 2021, la Gerencia

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

Jurídica de la («EPMMQ»), manifiesta que para concluir con los procesos de compensaciones que se encuentran en mediaciones en la Procuraduría General del Estado - («PGE»), se requiere contar con la autorización del Concejo Metropolitano de Quito, de conformidad con el art. 331 letra j) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante («COOTAD»).

3.9. Con fecha 22 de abril de 2021, se emite un alcance al Informe Técnico de Implementación de Compensaciones por la Dirección Social y Patrimonial de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, el cual en su parte pertinente se señala: (...) *El Plan de Gestión Ambiental, Social, de Seguridad Industrial y Salud Ocupacional, (PGASS-H) tiene como meta principal fijar los principios y procedimientos de gestión para asegurar de esta manera el adecuado manejo de los aspectos antes identificados, para que todas las actividades que se realicen dentro del Proyecto de la Primera Línea del Metro de Quito estén enmarcadas en las salvaguardas ambientales y sociales necesarias para prevenir daños ambientales, sociales, arqueológicos y patrimoniales para promover la sustentabilidad del proyecto.*

De acuerdo con lo detallado, las políticas de salvaguardas ambientales y sociales señalan, entre otros puntos que, durante la construcción de la PLMQ, el MDMQ y la EPMMQ deberán implementar un programa de gestión ambiental, social, patrimonial, de seguridad y salud ocupacional, el cual debe prever posibles compensaciones por impactos sociales adversos a las personas y comunidades afectadas. Estas políticas son las siguientes:

BANCO MUNDIAL (BM)		
POLITICA OPERACIONAL	OP. 4.12	REASENTAMIENTOS INVOLUNTARIOS Y NORMAS DE PROCESAMIENTO
POLITICA OPERACIONAL	OP. 4.01	EVALUACION AMBIENTAL

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)		
POLITICA OPERATIVA	OP – 703	MEDIO AMBIENTE Y CUMPLIMIENTO DE SALVAGUARDAS
POLITICA OPERATIVA	OP – 710	REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO

“(...) la EPMMQ contrató el “Estudio para el Levantamiento de Información Económica de los negocios ubicados en el área de influencia directa de las estaciones de la Primera Línea del Metro de Quito, como complemento al Plan de Restitución de Medios de Vida”,

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

con la empresa consultora Ecuambiente Consulting Group, que tuvo como objetivo, identificar y determinar el listado de dueños de los negocios que posiblemente hayan sido afectados en las AID de las estaciones de la PLMQ, y sean potencialmente sujetos de compensación (...)

En tal contexto, la consultoría determina el listado de los dueños de cinco (5) negocios que deben ser compensados de forma monetaria y los montos de compensación que corresponden a cada uno de ellos, debidamente justificado con informe y documentos de soporte de cada uno de los casos dentro del estudio, de acuerdo con el siguiente detalle:

ESTACIONES DE LA PLMQ	NOMBRE DEL NEGOCIO	COMPENSACIONES POR RECIBIR
Morán Valverde	Edison Cepeda: Lavadora Express	\$920,00
La Pradera	Marta Guamán: Kiosco 4	\$200,00
Universidad Central	Jenny Fiallos: Kiosco	\$300,00
Universidad Central	Evelyn Molineros: Importadora América	\$19.552,19
La Alameda	Donde Enrique	\$12.097,93

Total a compensar monetariamente USD \$ 33.070,12

“(...) la EPMMQ toma en cuenta para la implementación y ejecución de las compensaciones, el análisis desarrollado por la mencionada consultoría, que en su parte pertinente señala: “..que la legislación nacional aplicable, según la naturaleza de la PLMQ así como las políticas operacionales o salvaguardas ambientales y sociales de dichos organismos multilaterales consideradas Norma Blanda –reconocida en nuestro país por la Corte Constitucional en la medida que refuerza los derechos constitucionales-componen el marco jurídico dentro del cual se desarrolla y ejecuta el Plan de Restitución de Medios de Vida para la PLMQ, marco regulatorio que además está considerado en la Cláusula Quinta del Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito entre el Banco Mundial (BIRF) y la Contraloría General del Estado del Ecuador”.

Asimismo, a través de la Resolución No. A-024, de 23 de marzo de 2020, el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, respecto a la implementación del Plan de Restitución de Medios de Vida de la PLMQ, resolvió delegar a la EPMMQ, por medio de su Gerente General, la implementación de las compensaciones a las que hubiere lugar, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable, en el área de influencia directa de las estaciones de la PLMQ (...)”. Lo resaltado me pertenece.

3.10. Mediante oficio No. EPMMQ-GG-2021-0391-M de 23 de junio de 2021, el señor Gerente General de la («EPMMQ») señaló: “Por los antecedentes, base legal, análisis y

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

Conclusiones que se exponen en el presente, solicito al señor Alcalde Metropolitano de Quito conozca y autorice a la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito la suscripción de las Actas de Acuerdo Total con las personas beneficiarias de las compensaciones monetarias (Valor total a compensar USD \$ 33.070,12), conforme a lo detallado en esta petición, en cumplimiento de lo que ordena el artículo 331, letra j) del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD”.

De otra parte, manifiesta que el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado, deberá emitir el Acta de Acuerdo Total, con el cual se concluirían los procesos de compensaciones con rango de cosa juzgada, según lo establecido en el art. 15 del Código Orgánico de la Función Judicial.

4. Marco jurídico.

4.1. Constitución de la República del Ecuador.

Artículo 82 prevé el derecho a la seguridad jurídica y señala: “(...) *se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.

Artículo 190.- “(...) *Se reconoce el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos. Estos procedimientos se aplicarán con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir (...)*”.

Artículo 226.- “... *Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los servidores 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*”.

Artículo 264 establece las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, dentro de los cuales en el numeral 6 se menciona la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. En concordancia con el numeral 4 faculta a los gobiernos municipales a gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Artículo 289.- “*La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público”. En concordancia con los arts. 225 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador, que comprende el sector público.

Artículo 395. – *“La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: 2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional (...).”*

4.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en adelante («COOTAD») establece las atribuciones del Concejo Metropolitano, conforme el literal a) indica: *“Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones”; y el literal d) expresa: “El expedir acuerdos o resoluciones en el ámbito de sus competencias para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares”.*

El artículo 90 letras a); l); n); y, t) del («COOTAD»), respecto a las atribuciones del alcalde, entre otras, dispone: *“Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano: a) Ejercer la representación legal del gobierno del distrito metropolitano autónomo; y, la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico; (...) l) Designar delegados institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación la institución; (...) n) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo metropolitano, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán de la autorización del concejo metropolitano, en los montos y casos previstos en las ordenanzas distritales que se dicten en la materia; (...) t) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno metropolitano; así como delegar atribuciones y deberes al vicealcalde o vicealcaldesa, concejalas, concejales y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias (...).”*

El artículo 323 del («COOTAD»), dispone: *“El órgano normativo del respectivo gobierno autónomo descentralizado podrá expedir, además, acuerdos y resoluciones sobre temas que tengan carácter especial o específico, los que serán aprobados por el órgano legislativo del gobierno autónomo, por simple mayoría, en un solo debate (...).”*

El artículo 331 del («COOTAD») señala: *“(...) Prohibiciones a los ejecutivos de los*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

gobiernos autónomos descentralizados. Está prohibido al ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados: (...) j) Absolver posiciones, deferir el juramento decisorio, allanarse a la demanda o desistir de una planteada, y aceptar conciliaciones conforme a la ley sin previa autorización del órgano de legislación (...)”.

4.3. Código Orgánico Administrativo.

El artículo 14 en relación al Principio de juridicidad establece que *“La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código. La potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho.”*

El artículo 22 respecto al Principio de seguridad jurídica y confianza legítima señala que *“Las administraciones públicas actuará bajo los criterios de certeza y previsibilidad (...)*”

Dentro del capítulo de los Deberes de las Personas, el artículo 39 establece que *“Las personas cumplirán, sin necesidad de requerimiento adicional, con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en general y las decisiones adoptadas por autoridad competente.”*

El artículo 47 establece: *“La máxima autoridad administrativa de la correspondiente entidad pública ejerce su representación para intervenir en todos los actos, contratos y relaciones jurídicas sujetas a su competencia. Esta autoridad no requiere delegación o autorización alguna de un órgano o entidad superior, salvo en los casos expresamente previstos en la ley.”*

Por otro lado, el artículo 65, respecto a la competencia, la define como *“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.”*

El artículo 68 dispone que *“La competencia es irrenunciable y se ejerce por los órganos o entidades señalados en el ordenamiento jurídico, salvo los casos de delegación, avocación, suplencia, subrogación, descentralización y desconcentración cuando se efectúen en los términos previstos en la ley.”*

El artículo 69 del («COA»), dispone: *“Los órganos administrativos pueden delegar el ejercicio de sus competencias, incluida la de gestión, en:*

- 1. Otros órganos o entidades de la misma administración pública, jerárquicamente dependientes.*
- 2. Otros órganos o entidades de otras administraciones.*
- 3. Esta delegación exige coordinación previa de los órganos o entidades afectados, su*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

instrumentación y el cumplimiento de las demás exigencias del ordenamiento jurídico en caso de que existan.

4. Los titulares de otros órganos dependientes para la firma de sus actos administrativos.

5. Sujetos de derecho privado, conforme con la ley de la materia.

La delegación de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia.”

El artículo 70 determina: “*La delegación contendrá:*

1. La especificación del delegado.

2. La especificación del órgano delegante y la atribución para delegar dicha competencia.

3. Las competencias que son objeto de delegación o los actos que el delegado debe ejercer para el cumplimiento de las mismas.

4. El plazo o condición, cuando sean necesarios.

5. El acto del que conste la delegación expresará además lugar, fecha y número.

6. Las decisiones que pueden adoptarse por delegación La delegación de competencias y su revocación se publicarán por el órgano delegante, a través de los medios de difusión institucional.”

4.4. Ley de Arbitraje y Mediación.

El artículo 43 dispone: “*(...) La mediación es un procedimiento de solución de conflictos por el cual las partes, asistidas por un tercero neutral llamado mediador, procuran un acuerdo voluntario, que verse sobre materia transigible, de carácter extrajudicial y definitivo, que ponga fin al conflicto (...)*”.

El artículo 46 señala que es procedente mediar: “*b) a solicitud de las partes o de una de ellas*”.

El artículo 47 establece que el procedimiento de mediación concluye con la firma de un acta, en la que conste un acuerdo total o parcial, o en su defecto, la imposibilidad de lograrlo. El acta de mediación en la que conste el acuerdo entre las partes tiene efecto de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada y se ejecuta del mismo modo que las sentencias de última instancia

4.5. Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

El artículo 11 indica: “*(...) Los organismos y entidades del sector público podrán someterse a procedimientos de arbitraje de derecho y a la mediación nacional o internacional, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Arbitraje y Mediación, o en instrumentos internacionales que los faculte, previa la suscripción del respectivo*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

convenio (...)”.

4.6. El Reglamento del Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado.

El artículo 30 del Reglamento del Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado, indica: “... 1. *Acta de acuerdo total de mediación, cuando las partes han resuelto el conflicto en todas sus partes; 2. Acta de acuerdo parcial de mediación, cuando las partes resuelven parte del conflicto; 3. Acta de imposibilidad de acuerdo, cuando realizado el procedimiento de mediación las partes no han resuelto el conflicto; 4. Constancia de imposibilidad de mediación, cuando convocados las partes, por dos ocasiones, una de ellas o ambas no asistieren; o, por falta de acreditación de los comparecientes; y, 5. Mediante razón sentadas por el mediador, por causas no especificadas en los numerales anteriores (...)*”.

4.7. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

El artículo 3 señala: “Contratos Financiados con Préstamos y Cooperación Internacional.- En las contrataciones que se financien, previo convenio, con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales el Ecuador sea miembro, o, en las contrataciones que se financien con fondos reembolsables o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno; u organismos internacionales de cooperación, se observará lo acordado en los respectivos convenios. Lo no previsto en dichos convenios se regirá por las disposiciones de esta Ley”. Lo subrayado me pertenece.

4.8. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

El artículo 220 establece que se crea la empresa pública denominada “*Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito*”.

El artículo 221 manifiesta que el objeto principal de la “*Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito*” será “*el de desarrollar, implementar y administrar el subsistema Metro de Quito en el marco de las políticas y normas expedidas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.*”

Los contratos de construcción, provisión de equipamiento e instalaciones, provisión del material rodante y fiscalización de estas obras, necesarios para la ejecución del Proyecto Metro de Quito, así como las consultorías para la Gerencia del Proyecto, serán celebrados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. La Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito tendrá a su cargo la administración de esos

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

contratos.” (El énfasis me pertenece).

4.9. Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

Artículo 10.- “El Alcalde es el jefe de la administración distrital. Tiene las atribuciones previstas en esta Ley y las de los alcaldes cantonales, conforme a las disposiciones legales vigentes. Podrá delegar las facultades y atribuciones que le corresponden como jefe de la administración, al Administrador General, a los administradores zonales y a los directores generales en el ámbito de su respectiva competencia.

No son delegables las facultades o atribuciones del Alcalde Metropolitano, inherentes a su condición de Presidente del Concejo.”

4.10. Resolución No. A 006 de 05 de febrero de 2016.

En los artículos 1 y 3 disponen: “**Artículo 1.-** Designar como Administrador del Contrato para la Ejecución de la Primera Línea del Metro de Quito, Fase 2: Construcción de las Obras Civiles y Provisión y Montaje del Sistema de Equipamiento e Instalaciones, suscrito con el Consorcio Línea 1, Metro de Quito: Acciona – Odebrecht, de conformidad a lo determinado en el artículo 1 de Ordenanza Metropolitana No. 383 de 2 de abril de 2013, a la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ).

(...) **Artículo 3.-** La Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ) en su calidad de Administrador del Contrato, observará las funciones y atribuciones establecidas en el Contrato, sus respectivos anexos y la normativa nacional y metropolitana vigente (...).”

4.11. Resolución No. A-024 de 23 de marzo de 2020.

El Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, a la fecha, resolvió en ejercicio de las facultades establecidas en los artículos 254 de la Constitución de la República del Ecuador, en los artículos 89 y 90 del Código Orgánico Administrativo y artículos 47 y 69 del Código Orgánico Administrativo, resolvió:

“(...) **Art. 1.-** Delegar a la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ) por medio de su Gerente General, la implementación de las compensaciones a las que hubiere lugar, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable, en el área de influencia directa de las estaciones de la Primera Línea del Metro de Quito. Con motivo de delegación, se considerará:

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

- a) *Para todos los efectos previstos en el régimen jurídico aplicable, la EPMMQ actuará con todas las competencias atribuidas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD DMQ), en relación con la planificación, instrumentación, implementación, pago y cualquier otra actividad vinculada con las compensaciones a cargo de la Municipalidad. Asumirá, para este propósito de forma integral la responsabilidad de determinar los beneficiarios, cuantificar, aprobar y satisfacer efectivamente las compensaciones a las que hubiere lugar para lo cual contará con la asesoría técnica, jurídica y financiera de sus órganos internos;*
- b) *La EPMMQ está habilitada para conducir cualquier proceso de negociación directa con los beneficiarios;*
- c) *La EPMMQ formulará y suscribirá todos los actos, negocios, contratos y demás documentos que se requieren para la efectiva implementación de las compensaciones a las que se refiere esta delegación;*
- d) *Para a la suscripción de los instrumentos la EPMMQ, a nombre del GAD DMQ, está facultada y obligada a obtener las autorizaciones o dictámenes exigidos por el régimen jurídico aplicable, con la oportunidad correspondiente; y,*
- e) *Los análisis respecto a la oportunidad, mérito y conveniencia del pago y la cuantía de las compensaciones le corresponden exclusivamente a la Gerencia General de la EPMMQ, a cuyo efecto contará con los informes y demás actos de simple administración para la formación de la voluntad de la administración;*
- f) *La EPMMQ está facultada para intervenir, en cualquier calidad, dentro de cualquier proceso judicial, constitucional, mecanismo de resolución alternativo de conflictos o de cualquier otra naturaleza relacionada a esta delegación. Cuando proceda, requerirá la delegación que corresponda de parte de la Procuraduría Metropolitana.*

Art. 2.- La EPMMQ coordinará con los órganos y entidades del GAD DMQ, en el ámbito de sus competencias, las acciones necesarias para el pleno cumplimiento de esta resolución (...);

5. Análisis y criterio legal.

5.1. De conformidad a lo previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 82 de la Norma Suprema y los artículos 22 y 39 del Código Orgánico Administrativo (COA) y demás normativa legal citada, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

El artículo 82 consagra, por un lado, el cumplimiento de la seguridad jurídica establecida

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

en la Constitución como un derecho y en el COA como un principio que rige la administración pública y se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes y, por otro lado, consagra también el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y es la fuente y medida de las potestades públicas, garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

Respecto del principio de legalidad, garantizado en la Norma Suprema, se puede decir que, de conformidad al COA la actuación administrativa no solo debe someterse a la Constitución y a la ley sino también a los instrumentos internacionales, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al COA, ampliando el espectro de aplicación y garantizando no solo el principio de legalidad, sino también el de juricidad.

5.2. Al amparo de lo mencionado, las actividades y acciones que deben realizar las administraciones públicas, tienen que ser ejecutadas a la luz de los principios antes referidos y en la medida que los diferentes instrumentos constitucionales y legales les habilitan para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado; siendo el alcance de dicha competencia no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 65 y 67 del Código Orgánico Administrativo.

5.3. Dentro de este marco, es importante remitirse nuevamente a lo establecido en el Código Municipal, en su artículo 221 y en especial a la Resolución No. A 006 de 5 de febrero de 2016, donde claramente se expresa que si bien el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es la entidad contratante para el caso del contrato de construcción de la Fase 2 de la PLMQ y el Contrato para la provisión de material rodante, la fiscalización y las consultorías para el gerenciamiento, es la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ) la que por delegación emitida en legal y debida forma se convierte en competente para administrar dichos contratos y en esta calidad velar por su cabal cumplimiento en ejercicio de sus funciones y atribuciones establecidas en la Ley y en las cláusulas contractuales correspondientes, sin dejar de lado las normas de control aplicables.

5.4. La Resolución No. A-024 de 23 de marzo de 2020 delegó a la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ) por medio de su Gerente General, la implementación de las compensaciones a las que hubiere lugar, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable, en el área de influencia directa de las estaciones de la Primera Línea del Metro de Quito.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

5.5 Respecto de contratos financiados con préstamos y cooperación internacional, el art. 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública textualmente señala: *“En las contrataciones que se financien, previo convenio, con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales el Ecuador sea miembro, o, en las contrataciones que se financien con fondos reembolsables o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno; u organismos internacionales de cooperación, se observará lo acordado en los respectivos convenios. Lo no previsto en dichos convenios se regirá por las disposiciones de esta Ley”*. El texto resaltado me pertenece

5.6. Conforme lo establece la Cláusula 4.09 del Contrato de Préstamo No. 2882/OC-EC/2882/OC-EC-1 (Modificadorio 1) financiamiento adicional 2882/OC-EC-2 suscrito el 7 de septiembre de 2018, entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo- BID, hace referencia a: Gestión Ambiental y Social, señala:

Las Partes convienen que para la ejecución de las actividades del Programa, en lo relacionado con los aspectos ambientales, sociales y de salud ocupacional, se regirá por las siguientes disposiciones: Literal e) señala: *“La EPMMQ implementará los procesos de participación con las partes interesadas en el Programa para garantizar que aquellas comunidades que puedan resultar afectadas sean informadas y consultadas acerca del progreso del trabajo y la gestión ambiental, social y de salud operacional del Programa, y tengan acceso a mecanismos de resolución de conflictos”*. Lo subrayado me pertenece.

Además en el Artículo Segundo se indica.- El primer desembolso de los recursos correspondientes al Tercer Préstamo, a que se refiere este Contrato Modificadorio, está condicionado a que se hayan cumplido, a satisfacción del Banco, los siguientes requisitos:

En el literal f) se establece: *“Que la EPMMQ presente la versión actualizada del Plan de Manejo Ambiental (PMA) en el cual conste el Plan de Compensaciones que contemple programas de acuerdos y compensaciones, mecanismos de recepción y gestión de quejas, procedimientos para los acuerdos y procedimientos para las compensaciones (monetarias y no monetarias)”*. Lo subrayado me pertenece.

5.7. Mediante Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2021-0191-M de 18 de marzo del 2021, el Gerente Jurídico de la Empresa Pública Metro de Quito, concluye: *“Con el objeto de cumplir con la normativa de los organismos multilaterales de crédito que financian el proyecto, de cumplimiento obligatorio, respecto de salvaguardas sociales y ambientales, específicamente las compensaciones a negocios afectados por la construcción de la*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

PLMQ y de conformidad con la Resolución No. A-024 de 23 de marzo de 2020, el Dr. Jorge Yunda Machado, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, las directrices de Gerencia General contenidas en memorandos No. EPMMQ-GG-2020-0069 de 16 de marzo de 2020 y EPMMQ-GG-2020-0141-M de 30 de octubre de 2020, la EPMMQ se encuentra llevando a cabo la implementación del Plan de Restitución de Medios de Vida de conformidad a lo determinado por el “Estudio para el Levantamiento de Información Económica de los negocios ubicados en el área de influencia directa de las estaciones de la Primera Línea del Metro de Quito, como complemento al Plan de Restitución de Medios de Vida”, que consideró compensar monetariamente a 5 negocios (...).”

6. Conclusiones.

Con base a los fundamentos expuestos, esta Procuraduría Metropolitana respecto al requerimiento que motiva el presente informe, concluye lo siguiente:

6.1. De conformidad con los antecedentes y normativa expuesta, y en particular con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se puede colegir que la Empresa Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ) debe cumplir las políticas operacionales de salvaguardas ambientales y sociales exigidas por los Organismos Multilaterales de crédito, y que constan en las cláusulas correspondientes en los contratos de préstamo suscritos; políticas que deberán aplicarse al Plan de Restitución del Medios de vida, así como para las compensaciones y procedimientos de pago.

6.2. De acuerdo con la Resolución N°. A-024, de 23 de marzo de 2020, el Gerente General de la Empresa Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ) se encuentra delegado para la implementación y ejecución de las compensaciones a las que hubiere lugar, en el área de influencia directa de las estaciones de la Primera Línea del Metro de Quito.

6.3. De conformidad al literal e) de la Resolución N°. A-024, de 23 de marzo de 2020, los análisis respecto a la oportunidad, méritos y conveniencia del pago y la cuantía de las compensaciones le corresponden exclusivamente a la Gerencia General de la Empresa Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ), a cuyo efecto contará con los informes y demás actos de simple administración para la formación de la voluntad de la administración.

6.4. Con la finalidad de concluir con los procesos de compensaciones que se encuentran en proceso de mediación en la Procuraduría General del Estado, se requiere contar con la autorización del Concejo Metropolitano de Quito, de conformidad con el art. 331 letra j) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

7. Recomendaciones.

Con base a los fundamentos expuestos, esta Procuraduría Metropolitana respecto al requerimiento que motiva el presente informe, recomienda lo siguiente:

En atención al Oficio N°EPMMQ-66-2021-0391, suscrito por el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, de fecha 23 de junio del 2021, y a los informes y estudios que constan como anexos al oficio antes referido; se sirva poner en conocimiento del Concejo Metropolitano, el proyecto de Resolución; a fin de obtener la autorización para la suscripción de las actas de acuerdo con las personas beneficiarias de las compensaciones monetarias, conforme lo dispone el artículo 331, literal j) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

El presente Informe no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico ni financiero que, en razón de su competencia material, corresponden de forma exclusiva a la responsabilidad de los órganos técnicos y financieros correspondientes de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito; tampoco se refiere a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a otros órganos y dependencias de la Municipalidad.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Marcelo Sánchez Montenegro
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA
JURÍDICA

Anexos:

- epmmq-gg-2021-0391-m_(2) (1).pdf
- epmmq-gg-2021-1079-o_(2).pdf
- epmmq-gj-2021-0191-m_actualización_de_informe (2).pdf
- plan_de_accion_correctivo_pac_omfs_metro_de_quito.pdf
- informe_financiamiento_03.21-signed_(1).pdf
- informe_tecnico_compensaciones_-signed.pdf
- epmmq-grsa-2021-0069-m.pdf
- 20180907_Contrato Modificatorio No 1 BID (2) (3).pdf

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0298-M

Quito, D.M., 15 de febrero de 2022

- OP 710 (3).pdf
- RA-024-2020.pdf
- 1. Convenio Marco Interinstitucional MEF-MDMQ (1).pdf
- 6. Contrato Modificatorio No. 1 - Sistema Metropolitano de Transporte Urbano Quito (1).pdf
- 5. Ecuador - Convenio de Cooperación BM + Contraloría General del Estado - Noviembre 2018.pdf
- EPMMQ-GG-2021-1169-O.pdf
- 2021-0391-M-PARTE 1 (1).pdf
- 2021-0391-M-PARTE 1 (2).pdf
- Proyecto resolución para concejo.docx
- certificación_presupuestaria (1).pdf
- alcance_informe_técnico (1) (2).pdf
- informe_financiero (1).pdf
- RA-2016-006 ADMINISTRADOR CONTRATO METRO DE QUITO - EPMMQ.pdf
- proyecto_resolución_para_concejo 15 de febrero 2022 DMS.docx

Copia:

Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Sr. Dr. Willians Eduardo Saud Reich
Asesor de Despacho
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Monica Janeth Guzman Velasco	mjgv	PM-ASE	2022-01-05	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-02-15	

