

**Memorando Nro. EPMSA-GJ-2024-0333-ME**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2024**

**PARA:** Sr. Mgs. Sebastián Alfredo Nader  
**Gerente General**  
**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE SERVICIOS**  
**AEROPORTUARIOS**

**ASUNTO:** Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro 1.2 De la Organización Administrativa, del Código Municipal para el DMQ.

De mi consideración:

En atención a la sumilla inserta en el Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1528-M de 19 de julio de 2024, mediante la cual solicita a esta Gerencia Jurídica la revisión del Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro 1.2 De la Organización Administrativa, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que crea el Título XIII: Arreglos Institucionales para la Gestión Delegada, remitido a la Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios y Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales por la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito.

Al respecto, en ejercicio de la atribución establecida en el artículo 18, letra b), número 8 del Estatuto Orgánico Funcional de la EPMSA, emito el presente pronunciamiento jurídico, en los siguientes términos:

**I.- ANTECEDENTES:**

Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1528-M de 19 de julio de 2024, la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, solicita, entre otros, al Gerente General de la EPMSA, que desde esta empresa se emitan informes técnicos y jurídicos respecto de la viabilidad del Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro 1.2 De la Organización Administrativa, del Código Municipal para el DMQ que crea el Título XIII: Arreglos Institucionales para la Gestión Delegada.

En el citado Memorando Nro. EPMSA-GZF-2024-0095-ME, remite como anexos, los siguientes documentos:

- Oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-1335-OF de 8 de julio de 2024, por el cual el Alcalde Metropolitano informa a la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito que asume la iniciativa legislativa para el tratamiento del proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro 1.2 De la Organización Administrativa, del Código Municipal para el DMQ.
- Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-2545-M de 10 de julio de 2024, mediante el cual la Subprocuradora de Asesoría General remite a la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito el Informe Jurídico No Vinculante y el proyecto de la Ordenanza en mención.
- Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-2007-O de 10 de julio de 2024, por el cual la Secretaria



## Memorando Nro. EPMSA-GJ-2024-0333-ME

Quito, D.M., 30 de julio de 2024

General del Concejo Metropolitano de Quito envía al Concejal que preside la Comisión de Planificación Estratégica del MDMQ el citado Proyecto de Ordenanza Metropolitana.

### II.- BASE LEGAL:

El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador establece el principio de legalidad que rige en Derecho Público, en virtud del cual *“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.”*

La Ley Orgánica de Empresas Públicas, en su artículo 4, determina que 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, y que 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.

El artículo 35 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas sobre la capacidad asociativa menciona: *“Las empresas públicas tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y en consecuencia para la celebración de los contratos que se requieran, para cuyo efecto podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional o del sector de la economía popular y solidaria, en el marco de las disposiciones del artículo 316 de la Constitución de la República.”*

*Todo proceso de selección de socios privados para la constitución de empresas de economía mixta debe ser transparente de acuerdo a la ley y se requerirá concurso público, y para perfeccionar la asociación no se requerirá de otros requisitos o procedimientos que no sean los establecidos por el Directorio”.*

La Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 461, de 20 de diciembre de 2023, en el Libro II Creación del régimen para la atracción de inversiones, a través de las asociaciones público-privadas, establece el marco institucional, las normas y procesos aplicables para la participación del sector privado y la economía popular y solidaria, en la gestión de los Proyectos Públicos de inversión relacionados con infraestructura y Servicios Públicos o sectores estratégicos. Y, en el Título III, determina las líneas generales de los proyectos públicos a ser ejecutados a través de la modalidad de asociación público-privada.

Cabe indicar que el artículo 1 del Libro II de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo en mención, establece:

**Memorando Nro. EPMSA-GJ-2024-0333-ME**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2024**

*"Esta Ley tiene por objeto, establecer el marco institucional, las normas y procesos aplicables para la participación del sector privado y la economía popular y solidaria, en la gestión de los Proyectos Públicos de inversión relacionados con infraestructura y Servicios Públicos o sectores estratégicos, de conformidad con los términos prescritos en la Constitución de la República, el ordenamiento jurídico vigente y esta Ley. Esta ley no rige a otras modalidades contractuales de delegación que se rigen por leyes sectoriales ni asociativas que se regulan por la Ley orgánica de Empresas Públicas. Los directorios de las empresas públicas tienen amplia facultad de emitir su propia normativa para regular dichas modalidades asociativas de acuerdo con la Ley orgánica de Empresas Públicas; y, en ejercicio de esa competencia le corresponde al Directorio de cada empresa pública determinar los requisitos y procedimientos para la selección de socios privados. De igual manera, es responsabilidad del Directorio de cada empresa pública precautelar la legalidad y transparencia del proceso, así como las condiciones de participación de la empresa pública.*

*Esta Ley es de cumplimiento obligatorio para las entidades, organismos e instituciones del sector público, conforme el artículo 225 de la Constitución de la República; así como, también para el sector privado o de la economía popular y solidaria que se asocie con el Estado, a través de la modalidad de asociación público-privada que regula esta Ley." (Énfasis agregado).*

De igual manera, la Ley Orgánica Ibidem, en el artículo 29 del libro II, determina:

*"Le corresponde a cada Gobierno Autónomo Descentralizado, en ejercicio de su autonomía y las competencias que tienen atribuidas en la Constitución y la Ley, efectuar los arreglos institucionales para el ejercicio de sus atribuciones como Entidad Delegante, para cumplir con el ciclo del Proyecto APP, que deberá observar lo previsto en esta Ley, su Reglamento y Guías del CIAPP. En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados la aprobación del uso de la modalidad corresponderá al órgano legislativo de los GAD.*

*Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán determinar en su estructura administrativa los órganos a cargo de los estudios, revisión de documentos, elaboración de informes, autorizaciones y aprobaciones previstas en esta Ley, para cada una de las fases del ciclo del proyecto, salvo en los casos en que, de conformidad con la Constitución de la República, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y esta Ley deban obtener dictámenes o alcanzar las aprobaciones de los órganos y entidades de la Administración Pública Central de conformidad con esta Ley. (...)" (Énfasis agregado).*

El Reglamento General a la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, en su artículo 223, establece:

*"(...) la ASOCIACIÓN Público-Privada ("APP"), es una modalidad contractual de gestión delegada de largo plazo entre una Entidad Delegante y un Gestor Privado, en la que se incorpora la experiencia, conocimientos, equipos, tecnologías y capacidades técnicas y financieras del sector privado, con el fin de diseñar, financiar, construir, mejorar, operar y mantener un activo público nuevo o existente, y/o proveer el mantenimiento, administración, suministro, gestión o prestación de un Servicio Público (...)"*

## Memorando Nro. EPMSA-GJ-2024-0333-ME

Quito, D.M., 30 de julio de 2024

El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, desarrolla el régimen de colaboración público privada y de la economía popular y solidaria de las Empresas Públicas Metropolitanas, de la siguiente manera:

*“Art. 146.- Participación en procesos asociativos.- Las empresas públicas metropolitanas podrán asociarse con personas jurídicas privadas o de la economía popular y solidaria, cuando se verifiquen las siguientes condiciones:*

- a. Que el proyecto, actividad o emprendimiento se encuentre directamente relacionado con alguno de los objetivos determinados por el Directorio de la empresa pública en medio ambiente, vivienda social, turismo, movilidad o cualquier proyecto de interés público para el Distrito; o,*
- b. Que el proyecto cuente con los respectivos informes técnico, económico y legal de la empresa pública, que recomienden el modelo de gestión asociativo.*

*Art. 147.- Modelos de gestión asociativos.- Se podrán adoptar todos los modelos de gestión asociativo, como alianzas estratégicas o constitución de compañías de economía mixta, sin perjuicio de cualquier forma de asociación permitida por el ordenamiento jurídico nacional vigente.”.*

### III.- ANÁLISIS:

El Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro 1.2 De la Organización Administrativa, del Código Municipal para el DMQ que crea el Título XIII: Arreglos Institucionales para la Gestión Delegada busca regular la participación del Concejo Metropolitano de Quito en la implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) entre el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y un gestor privado, de acuerdo con el ciclo general de proyecto y demás previsiones del Libro II de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo.

En este sentido, el GAD del Distrito Metropolitano de Quito es quien ejerce las atribuciones referentes a la gestión asociativa establecidas en la normativa vigente, por lo que, ostenta la calidad de entidad delegante, para lo cual el Alcalde Metropolitano, en consideración a la especialidad de cada proyecto, puede determinar la secretaría metropolitana sectorial y la empresa pública metropolitana que ejecutarán las acciones correspondientes a las fases del ciclo general de proyectos, de acuerdo a sus competencias.

Es preciso señalar que para la estructuración técnica, económica, financiera y legal de los proyectos APP, la propuesta de ordenanza metropolitana faculta a la secretaría metropolitana sectorial y la empresa pública metropolitana a cargo de un proyecto APP a contratar el soporte y la asesoría profesional especializada, cuando la especialidad y complejidad de los estudios necesarios, así lo justifiquen.

### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:



**Memorando Nro. EPMSA-GJ-2024-0333-ME**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2024**

Por lo expuesto, de los argumentos ut supra referidos, y de la revisión del Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformativa del Libro 1.2 De la Organización Administrativa, del Código Municipal para el DMQ, se evidencia que, la misma se sujeta a lo establecido en la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, específicamente con lo previsto en el artículo 29 del libro II, por cuanto, en ejercicio de la autonomía del GADDMQ, se pretenden efectuar los arreglos institucionales correspondientes para ejercer sus funciones como entidad delegante, en este sentido el Alcalde o Alcaldesa, mediante resolución administrativa determinará la secretaría metropolitana sectorial y la empresa pública metropolitana que ejecutarán las acciones correspondientes a las fases del ciclo general de proyectos establecidas en la Ley APP y su Reglamento, según corresponda en razón de la especialidad de cada proyecto APP.

No obstante, cabe mencionar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y en el artículo 147 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, las Empresas Públicas Metropolitanas, con base en su capacidad asociativa, están facultadas para adoptar otros modelos de gestión asociativa contemplados en la Ley, para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales. Además, de conformidad con el artículo 1 del libro II de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, las otras modalidades contractuales de delegación que se rigen por leyes sectoriales, no se sujetan a las disposiciones del régimen para la atracción de inversiones a través de las asociaciones público-privadas, por lo que, los directorios de las empresas públicas tienen amplia facultad para emitir su propia normativa para regular dichas modalidades asociativas de acuerdo con la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

En consecuencia, se recomienda remitir el presente pronunciamiento jurídico a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, con el fin de dar cumplimiento a la solicitud constante en el Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1528-M de 19 de julio de 2024.

El presente pronunciamiento, se limita a la inteligencia y aplicación de normas jurídicas, y no a la decisión sobre una situación en particular de conformidad con el Art. 233 de la Constitución de la República del Ecuador.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Con sentimientos de alta estima.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Srta. Abg. Gardenia Noemí Segovia Naranjo

**GERENTE JURÍDICA - EPMSA**

**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE SERVICIOS AEROPORTUARIOS -**



**Memorando Nro. EPMSA-GJ-2024-0333-ME**

**Quito, D.M., 30 de julio de 2024**

**GERENCIA JURÍDICA**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2024-1528-M

Anexos:

- gaddmq-am-2024-1335-of PRESENTACION POM.pdf
- gaddmq-pm-2024-2545-m\_(2).pdf
- GADDMQ-SGCM-2024-2007-O CALIFICACION.pdf
- informe\_jurídico\_no\_vinculante\_-\_proyecto\_app\_2024-07-10\_(pc\_firmada\_).pdf
- proyecto\_de\_ordenanza\_metropolitana\_reformatoria\_del\_libro\_i\_(1)\_08\_de\_julio\_de\_2024(1).docx
- ecto\_de\_ordenanza\_metropolitana\_reformatoria\_del\_libro\_i\_(1)\_10\_de\_julio\_de\_2024 revisado PM(3).docx

Copia:

Sr. Abg. Washington Patricio Brito Tello

**Analista Jurídico 1 EPMSA**

**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE SERVICIOS AEROPORTUARIOS - GERENCIA JURÍDICA**

| Acción                                       | Siglas Responsable | Siglas Unidad | Fecha      | Sumilla |
|--|--------------------|---------------|------------|---------|
| Elaborado por: Eduardo Andres Cantos Cortez  | ec                 | EPMSA-GJ      | 2024-07-29 |         |
| Aprobado por: Gardenia Noemí Segovia Naranjo | gnsn               | EPMSA-GJ      | 2024-07-30 |         |

