

Memorando Nro. EMGIRS-EP-GGE-CJU-2024-0722-M

Quito, D.M., 02 de agosto de 2024

PARA: Sra. Mgs. Maria Cecilia Benitez Rojas
Gerente General, Subrogante
EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE GESTIÓN INTEGRAL DE
RESIDUOS SÓLIDOS

ASUNTO: Informe jurídico sobre ordenanza reformativa al libro I.2. de la organización administrativa del Código Municipal y ordenanza reformativa al artículo 3073 del Código Municipal

Señora Gerente General (S):

En atención al trámite contenido en el memorando No. GADDMQ-SGCM-2024-1622-M de 31 de julio de 2024, referente a la solicitud de la Secretaría General del Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, con el cual solicita se emita un alcance de los informes jurídicos sobre el proyecto de Ordenanza reformativa al libro I.2. de la organización administrativa del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que crea el título XIII, considerando el nuevo texto del proyecto de ordenanza metropolitana reformativa al artículo 3073 del Código Municipal, al respecto informo:

i. Antecedentes

1. Mediante oficio No. GADDMQ-AM-2024-1335-OF de 8 de julio de 2024, el Alcalde Metropolitano, Lic. Pabel Muñoz, en ejercicio de la facultad prevista en el literal d) del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de conformidad con los artículos 67.51, 67.52 y 67.56 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, referentes a la iniciativa legislativa y el procedimiento para el tratamiento de ordenanzas, asumió la iniciativa legislativa para el tratamiento del PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL LIBRO I.2 DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TITULO XIII: ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA, el «proyecto de ordenanza».

2. Mediante memorando No. GADDMQ-PM-2024-2545-M de 10 de julio de 2024, la Subprocuradora de Asesoría General de la Procuraduría Metropolitana del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito «GADDMQ», Mgs. Paola Crespo ha emitido su informe jurídico no vinculante No. 32-2024 respecto del proyecto de ordenanza, concluyendo que: i. el Concejo Metropolitano es competente para debatirlo conforme el procedimiento parlamentario, ii. se encuentra dentro del régimen de competencias del GADDMQ; y, iii. observa las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico.

3. Mediante oficio No. GADDMQ-SGCM-2024-1528-M de 19 de julio de 2024, la Secretaría General del Concejo Metropolitano comunicó, al Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos «EMGIRS-EP», lo siguiente:

[...] En mi calidad de Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, me permito certificar que la Comisión de Planificación Estratégica, en la Sesión Extraordinaria No. 008, realizada el día jueves 18 de julio de 2024, durante el tratamiento del primer punto del orden del día: “1.- Conocimiento del oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-2007-O, de fecha 10 de julio del 2024, suscrito por la Dra. Libia Fernanda Rivas Ordoñez, Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, que contiene la calificación del Proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL LIBRO I.2 DE LA

Memorando Nro. EMGIRS-EP-GGE-CJU-2024-0722-M

Quito, D.M., 02 de agosto de 2024

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TÍTULO XIII: ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA”; y, resolución al respecto.”;

Resolvió:

Dar por conocido e iniciar el tratamiento y proceso de socialización del Proyecto de Ordenanza presentado por el Alcalde de Metropolitano de Quito, Lic. Pabel Muñoz López.

Solicitar que, en el término de 8 días, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 67.62 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se emitan los informes técnicos y jurídicos con relación a la viabilidad del Proyecto de **"ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL LIBRO I.2 DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TÍTULO XIII: ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA"**, por parte de la Secretaría General de Planificación; la Secretaría de Desarrollo Económico y Productivo; la Corporación de Promoción Económica – CONQUITO; y, por las empresas públicas metropolitanas. [...]

4. La Secretaría General del Concejo Metropolitano, en el memorando de la referencia anexa el proyecto de ordenanza con las observaciones emitidas por la Procuraduría Metropolitana para para la emisión del informe legal respectivo.

5. Mediante memorando Nro. EMGIRS-EP-GGE-2024-0380-M de 30 de julio de 2024, la EMGIRS-EP remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano De Quito informe jurídico sobre el proyecto de Ordenanza reformativa al libro I.2. de la organización administrativa del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, emitido por la Coordinación de Asesoría Jurídica de la EMGIRS-EP, mediante memorando Nro. EMGIRS-EP-GGE-CJU-2024-0702-M, de 30 de julio de 2024.

6. Mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1622-M de 31 de julio de 2024, la Secretaría General del Concejo Metropolitano informó:

[...] De conformidad a la Resolución de la Comisión de Planificación Estratégica, del primer punto del orden del día de la sesión extraordinaria 008, de 18 de julio de 2024, toda vez que los textos de los proyectos de ordenanza han sido unificados, se dispone a las dependencias involucradas que emitan un alcance de los informes solicitados, considerando el nuevo texto, para lo cual se les concede un término adicional de 8 días. [...]

7. La Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos «EMGIRS-EP», es una empresa pública metropolitana creada por acto normativo del Concejo Metropolitano de Quito, cuyo objeto es la gestión integral de residuos en el Distrito Metropolitano de Quito, encargándose de la transferencia de los residuos desde las Estaciones de Transferencia Norte y Sur hacia su tratamiento y disposición final en el Relleno Sanitario de El Inga.

8. La EMGIRS-EP desarrolla sus objetivos empresariales, según las disposiciones emitidas por el Concejo Metropolitano de Quito y en estricto cumplimiento del régimen jurídico aplicable para las Empresas Públicas.

Memorando Nro. EMGIRS-EP-GGE-CJU-2024-0722-M

Quito, D.M., 02 de agosto de 2024

ii. Base normativa

9. Constitución de la República del Ecuador

- El artículo 226, dispone: “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”.

- El artículo 314, en concordancia con el segundo inciso del artículo 34 del Código Orgánico Administrativo (COA), además de los calificados como tales en la ley, se consideran servicios públicos los de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias.

- El artículo 315 dispone que: “El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales (...)”.

- El artículo 316 de la Constitución prevé que: “El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley”.

10. Código Orgánico Administrativo (COA)

- El artículo 22 dispone: “Dictamen e informe. El dictamen y el informe aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa. Cuando el acto administrativo requiere fundarse en dictámenes o informes, en estos estará expresamente previsto el ordenamiento jurídico, como parte del procedimiento. Únicamente con expresa habilitación del ordenamiento jurídico, un órgano administrativo puede requerir dictámenes o informes dentro de los procedimientos administrativos”.

- El artículo 74 dispone: “Excepcionalidad. Cuando sea necesario, en forma excepcional y motivada para satisfacer el interés público, colectivo o general, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas con mayoría pública, el Estado o sus instituciones podrán delegar a sujetos de derecho privado, la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos, sin perjuicio de las normas previstas en la ley respectiva del sector. La delegación de actividades económicas que no correspondan a servicios públicos o sectores estratégicos, esto es, aquellas que no se encuentren reservadas constitucional o legalmente al Estado, no está sujeta al criterio de excepcionalidad previsto en el inciso precedente, sino a

Memorando Nro. EMGIRS-EP-GGE-CJU-2024-0722-M

Quito, D.M., 02 de agosto de 2024

los criterios de eficiencia y eficacia administrativas (...)

- El artículo 123 dispone: “Alcance del dictamen o informe. El dictamen o informe se referirá a los aspectos objeto de la consulta o del requerimiento; a las materias objeto de la competencia del órgano emisor y a los aspectos que incumben a la profesión, arte u oficio, de los servidores públicos que lo suscriben.

Libro II, Título I, normas generales, determina las normas que aplican al procedimiento administrativo”.

11. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ("COOTAD")

- El artículo 277, dispone: “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.”

El artículo 283 dispone: “(...) Sólo de manera excepcional los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, podrán delegar la prestación de servicios públicos de su competencia a la iniciativa privada, esta delegación se realizará mediante acto normativo del órgano competente cuando el gobierno autónomo descentralizado respectivo no se encuentre en capacidad técnica y económica de gestionar directamente un servicio público, o en caso de calamidad pública o desastre natural.

La falta de capacidad técnica o económica para la gestión directa de un servicio público será debidamente justificada por la autoridad ejecutiva, ante el respectivo órgano legislativo local y la ciudadanía, en las condiciones establecidas en la Constitución, la ley y de acuerdo con las regulaciones del órgano competente de la administración pública o gobierno central que tenga atribución legal en materia de competencias. La selección correspondiente deberá realizarse mediante concurso público con excepción de la delegación de las competencias de riego, agua potable y alcantarillado a organizaciones comunitarias.”

12. Ley Orgánica de Empresas Públicas ("LOEP")

- El artículo 4, dispone: “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. (...)”.

13. Régimen de asociaciones público privadas

- En el Libro II, de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 461, de 20 de diciembre de 2023, se normó la “Creación del régimen

Memorando Nro. EMGIRS-EP-GGE-CJU-2024-0722-M

Quito, D.M., 02 de agosto de 2024

para la atracción de inversiones, a través de las asociaciones público-privadas” (la Ley APP), que sustituyó las regulaciones en la materia contenidas en la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 652, de 18 de diciembre de 2015.

- El artículo 1 del Libro II, de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo determina que este cuerpo normativo es “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”.

- El artículo 29 del Libro II, de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo APP señala que: “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 de 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.

- El artículo 254 numeral del Reglamento a Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo APP dispone: “Organización institucional de las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central.- Todas las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central, en el ejercicio de su autonomía y de las competencias que le son atribuidas por ley, son responsables de establecer los arreglos institucionales necesarios o de asignar las competencias internas para ejercer su rol de Entidad Delegante en Proyectos APP, en el marco de la Ley APP”.

14. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

- Art. 204.- Creación.- Créase la empresa pública denominada "EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DE QUITO."

- Art. 205.- 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 del sistema municipal de gestión de residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito;
- b. Prestar servicios atinentes al objeto previsto en el literal anterior, a través de la infraestructura a su cargo, directamente o por medio de sus empresas filiales y unidades de negocios; y,
- c. 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 del manejo integral de los residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito. (...)

Memorando Nro. EMGIRS-EP-GGE-CJU-2024-0722-M

Quito, D.M., 02 de agosto de 2024

iii. Análisis

15. Conforme lo determinado en el artículo 315 de la Constitución de la República del Ecuador «CRE» en concordancia con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas «LOEP», el Estado constituirá empresas públicas para la prestación de servicios públicos, aprovechamiento sustentable de recurso naturales o de bienes públicas y el desarrollo de otras actividades económicas.

16. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos GADs, se encuentran habilitados según los artículos 225 número 4 y 315 de la CRE para la creación de empresas públicas para la prestación de servicios públicos de su responsabilidad y en su respectiva jurisdicción.

17. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito GADDMQ, en el ejercicio de su autonomía consagrado en los artículos 238 de la CRE y 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, resolvió crear empresas públicas metropolitanas para el ejercicio de sus competencias y la prestación de servicios públicos.

18. Según el artículo 314 de la CRE, en la provisión de servicios públicos el Estado garantizará que se apliquen 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.

19. El régimen constitucional ecuatoriano determina que, la participación en sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos, se podrá de manera excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, siempre que se sujete al interés nacional y que se encuentre previsto en la ley. Es así como, se ha creado el régimen para la atracción de inversiones, a través de las asociaciones público privadas, regulado por la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, Libro II; su Reglamento de aplicación y las Guías que para el efecto emite el CIAPP.

20. Este régimen de atracción de inversiones prevé que, será responsabilidad de los GADs efectuar los arreglos institucionales para el ejercicio de sus atribuciones como entidad delegante, a fin de cumplir con el ciclo del proyecto APP, además deberán determinar dentro de su estructura administrativa los órganos a cargo de los estudios, revisión de documentos, elaboración de informes, autorizaciones y aprobaciones según la Ley para cada fase del ciclo del proyecto.

21. Por tanto, es atribución del GADDMQ emitir los arreglos institucionales que viabilicen la aplicación institucional del régimen de atracción de inversiones a través de asociaciones público-privadas, mecanismo que, al estar regulado debe ser ejecutado por las entidades públicas de manera obligatoria. Estos arreglos institucionales deben viabilizar la ejecución de proyectos mediante asociaciones público-privadas que garanticen que la prestación de los servicios públicos se desarrolla mediante la aplicación de los principios de eficiencia, universalidad, accesibilidad y calidad, entre otros.

22. En ese contexto, de la revisión del texto normativo propuesto por el señor Alcalde Metropolitano cuyo objeto es determinar los arreglos institucionales que viabilicen la realización de proyectos a través de asociaciones público-privadas, hemos observado que el mismo facilitará la realización del procedimiento regulado a fin de dotar de seguridad jurídica a los proponentes. Además, se precisa que mediante resolución administrativa expedida por el Alcalde se determinará la secretaría metropolitana sectorial y la empresa pública metropolitana que ejecutarán determinadas acciones correspondientes a las fases en el ciclo del proyecto de APP, conforme lo previsto en el artículo 29 del Libro II de la Ley

Memorando Nro. EMGIRS-EP-GGE-CJU-2024-0722-M

Quito, D.M., 02 de agosto de 2024

Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo y artículo 251 de su reglamento.

23. En ese sentido, es necesario destacar el rol de las empresas públicas metropolitanas en el ciclo del proyecto asociativo, ya que, si bien no fungen como entidades delegantes de la prestación del servicio público, estas cuentan con sus propias estructuras y conocimientos especializados, lo cual facilitará su participación en la ejecución de las actividades previstas en la Ley APP, su reglamento y la resolución administrativa dictada para el efecto por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad delegante.

24. En orden de lo señalado y del análisis realizado al proyecto de ordenanza, consideramos favorable que, para cada proyecto el Alcalde Metropolitano determine el órgano sectorial y empresa pública metropolitana que conformará el equipo profesional que ejecutará las actividades correspondientes a las fases del ciclo general de proyectos establecidas en la Ley APP y su Reglamento.

25. Por otro lado, en relación con el texto normativo propuesto por el Alcalde Metropolitano para la reforma del artículo 3073 del Código Municipal, que aborda la responsabilidad civil en los sistemas de estacionamientos públicos y privados del GAD DMQ, la EMGIRS-EP no tiene la competencia para emitir un criterio respecto a su pertinencia, ya que la administración de estacionamientos no forma parte de su objeto institucional. Las competencias de esta empresa pública se centran en la gestión integral de residuos sólidos, abarcando la recolección, tratamiento, y disposición final de los desechos, además de promover prácticas sostenibles y educación ambiental para el desarrollo sostenible de la ciudad. Por lo tanto, emitir un pronunciamiento sobre la reforma propuesta excede el ámbito de nuestras atribuciones legales.

iv. Conclusión

26. Por lo expuesto, una vez efectuada la revisión correspondiente y en consideración a que la propuesta de reforma al Código Municipal se efectúa en correspondencia con la base legal citada y no contraviene disposición alguna del régimen jurídico aplicable, la Coordinación de Asesoría Jurídica emite criterio legal favorable no vinculante a efectos de que el Concejo Metropolitano de Quito apruebe su contenido, previo el procedimiento parlamentario correspondiente.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Wilma Yessenia Venegas Chamba
COORDINADORA DE ASESORÍA JURÍDICA
EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS
SÓLIDOS - COORDINACIÓN DE ASESORÍA JURÍDICA

Referencias:

- EMGIRS-EP-GAF-SG-2024-0323-M

Anexos:

- GADDMQ-SGCM-2024-1622-M.pdf



Memorando Nro. EMGIRS-EP-GGE-CJU-2024-0722-M

Quito, D.M., 02 de agosto de 2024

Copia:

Sra. Ing. Elba Alicia Morales Quinte

Secretaría General

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS - UNIDAD DE SECRETARÍA GENERAL

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Sandra Nicole Gavilanes Luzuriaga	sg	EMGIRS-EP-GGE-CJU	2024-08-02	
Aprobado por: Wilma Yessenia Venegas Chamba	wv	EMGIRS-EP-GGE-CJU	2024-08-02	

