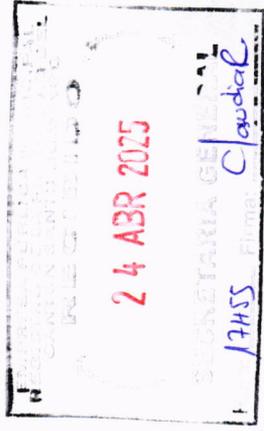


Memorando N° EPM-RPSD-PS-2025-17-M  
Santo Domingo 24 de abril de 2025



Para: Ing. Luis Valencia Bejarano.  
Gerente General.

Asunto: Informe jurídico para seleccionar un aliado estratégico y conformar una alianza con la EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL CANTON SANTO DOMINGO EPM-RPSD del Proyecto CONSTRUCCIÓN DE PLATAFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA EPM-RPSD.

#### ANTECEDENTES.-

Que, la Ordenanza Municipal Nr.M-072-VQM, de 24 de noviembre de 2016, en su Art. 1 menciona: *“Creación. - Créase la empresa pública municipal denominada “REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL CANTON SANTO DOMINGO – EP-RPSD, cuyas siglas serán EPM- RPSD, como sociedad de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, autonomía presupuestaria, financiera, economía, administrativa y de gestión...”;*

Mediante resolución N° EPM-RPSD-WEA-SO-010-2024-08-29-04, el Directorio de la EPM-RPSD, en sesión ordinaria del jueves 29 de agosto de 2024. Resolvió aprobar el REGLAMENTO DE ASOCIATIVIDAD DE LA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN SANTO DOMINGO.

Que, en el artículo 13 son Atribuciones del Directorio. A más de las atribuciones contempladas en el Artículo 9 de la Ley Orgánica de Empresas Publicas, son atribuciones y deberes del Directorio: 1. Fiscalizar la administración de la Empresa Pública, por medio de auditorías internas; y/o externas de acuerdo a la normativa legal existente; 2. Aprobar y modificar el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública y la normativa interna; 3. Aprobar el Presupuesto dentro de los términos previstos por la ley, para su posterior conocimiento por parte del Concejo Municipal; 4. Conocer y aprobar el estudio técnico y financiero para fijar la tabla de aranceles que la Empresa Pública cobrará por los servicios de registro y certificación que preste, previo al Conocimiento y Aprobación del Concejo Municipal; 5. Nombrar a la Gerente o el Gerente General, de una terna propuesta por quien ejerce la Presidencia del Directorio y removerla o removerlo libremente; 6. Conceder licencia o permiso a quien ejerciere la Gerencia General; 7. Definir cuantías y términos para la contratación de empréstitos internos o externos de acuerdo con la Ley; 8. Conocer y aprobar los niveles salariales de las y los servidores de acuerdo a la Ley, 9. Autorizar a ejerza la Gerencia General la transferencia de los bienes de su propiedad, así como la Constitución de gravámenes o limitaciones al derecho de los bienes de la Empresa Pública; 10. Conocer y resolver sobre las reclamaciones o apelaciones administrativas que presenten las personas naturales o jurídicas, respecto de las resoluciones administrativas dictadas por quien ejerza la Gerencia General de la Empresa; y, 11. Las demás que le asignen la ley, el presente subtítulo y la reglamentación interna de la Empresa Pública.

Mediante memorando Nro. EPM-RPSD-GG-2024-1001-M, de fecha 30 de octubre de 2024, suscrito por el Ing. Luis Enrique Valencia Bejarano, Gerente, dirigido a la Ing. Carla Armijos, Directora Administrativa, en relación al Perfil del Proyecto Construcción de las Plataformas Administrativas de la EPM-RPSD", adjunto con el memo Nro. EPM-RPSD-PEI-2024-188-M; dispone: "incrementar en el presupuesto para el año 2025, la cantidad de \$600.000,00 que serán asignados a la Dirección Administrativa" (...).

Mediante memorando Nro. EPM-RPSD-DA-2024-1600-M, de fecha 30 de octubre de 2024, la Ing. Carla Armijos, Dirección Administrativa solicita Reporte de ingresos y gastos a la Dirección Financiera misa que atiende con Memorando Nro. EPM-RPSD-DF-2024-282-M, suscrito por la Ing. Silvia Solórzano Directora Financiera, traslada memorando Nro. EPM-RPSD-ST-2024-0577-M, la subdirección de Tesorería remite información de ingresos y gastos, a través de un flujo de caja de los tres últimos años. Mismo que muestra el estado actual de la Institución su liquidez económica.

Mediante Memorando EPM-RPSD-DA-2024-1601-M de fecha 30 de octubre del 2024, la Ing. Carla Armijos, Directora Administrativa, solicita al Mgs. Christian Manuel Rosero, Analista de Adquisiciones y Compras Públicas, un informe respecto al tipo de proceso con su respectivo plazo de contratación pública para el proyecto; el mismo responde con memorando Nro. EPM-RPSD-ACP-2024-0246-M, suscrito por el Mgs. Christian Rosero, responde "(...) Enmarcándose en las necesidades reales institucionales, y en concordancia con la normativa para el efecto, tanto un régimen común como lo es la Cotización de Obra según la LOSNCP o la opción de alianzas estratégica enmarcada como procedimiento especial de la LOEP, son opciones validas que adicional al tipo de procedimiento debe tomarse en cuenta las ventajas técnicas, jurídicas y financieras al momento de escoger la mejor opción a seguir."

Mediante Memorando EPM-RPSD-DA-2024-1602-M de fecha 30 de octubre del, la Ing. Carla Armijos, Directora Administrativa, solicita a Procuraduría Sindica un informe con la finalidad de justificar lo determinado en el Reglamento de Asociatividad de la EPM-RPSD. Mismo que es atendido con memorando Nro. EPM-RPSD-PS-2024-192-M, suscrito por el Abg. Elvis Larcos Verdezoto, en calidad de Procurador Sindico, emite criterio jurídico en base a los tipos de contratación.

Mediante Memorando Nro. EPM-RPSD-DA-CAL-006-2024-M, de fecha 18 de noviembre de 2024, suscrito por la Ing. Carla Armijos, Directora Administrativa, con fecha 18 de noviembre del 2024, se solicita a Gerencia General se pida al GADMSD la elaboración de los diseños y/o estudios y la asistencia técnica para el proyecto: "CONSTRUCCIÓN DE PLATAFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA EPM-RPSD.", se remite los estudios de Suelo, se requiere un cronograma con los tiempos aproximados de ejecución de cada diseño y/o estudio, para realizar una adecuada planificación en la EPM-RPSD y culminar exitosamente el proyecto, y se emite un análisis en base al Proyecto en mención.

Mediante memorando Nro. EPM-RPSD-GG-2025-0242-M, de fecha 11 de marzo de 2025, el Ing. Luis Valencia, Gerencia General, remite a Dirección Administrativa, Ing. Carla Armijos los "...los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados conforme el at. 44 del reglamento LOSNCP (...) un borrador de TDR y factibilidad...", según reza en oficio N° GADMSD-DPR-2025-021-OF.

Conforme al convenio de cooperación Interinstitucional CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SANTO DOMINGO Y LA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL CANTON SANTO DOMINGO. Cuyo objeto es como lo indica en la tercera clausula de dicho instrumento jurídico: "... Trabajar en conjunto en los proyectos que ejecutará EPM-RPSD en beneficio de la ciudadanía, el GADM-SD brindará la respectiva asesoría técnica a través de las distintas Direcciones, las cuales prestaran la colaboración necesaria, para la ejecución del proyecto denominado "PLATAFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL CANTON SANTO DOMINGO" y otros proyectos o actividades que tenga la institución."

Considerando que dentro el Plan Operativo Anual del año 2025 se encuentra planificada la actividad "CONSTRUCCIÓN DE PLATAFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA EPM-RPSD" y tomando en cuenta la necesidad de mejorar los servicios registrales y los que prestan tanto empresas públicas como privadas en el área Rural, por ello el Registro de la Propiedad se ve con el compromiso de desconcentrar y mejorar sus servicios registrales.

En este contexto, La EPM-RPSD, una vez inscritos los 6 terrenos a favor de la Institución. Con Escrituras Nro. 20242301008P02044 y Nro. 20242301008P02047 La Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad recibe en donación los Lotes de Terreno 1-2-3-4-15 y 16 de la Mz. 8, que pertenecen a la Urb. "HERMANOS PALMA", de la Parroquia "San Jacinto del Búa", mismos que fueron donados con la intención de la construcción de la Plataforma Administrativa, la EPM-RPSD en concordancia al convenio interinstitucional que mantiene con la EMPRESA PUBLICA DE CONSTRUCCIONES, VIVIENDA Y DE ASEO DE SANTO DOMINGO "EP-CONST", procede a realizar los estudios de suelo, y una vez obtenidos se traslada documentación al GAD MUNICIPAL SANTO DOMINGO, ya que la EPM-RPSD al no contar con los el personal técnico, solicita en base al convenio vigente su colaboración con la elaboración de los diseños y/o estudios, la asistencia técnica, elaboración de TDRs, Presupuesto referencial, APUS, Especificaciones Técnicas y demás documentación necesaria para el proyecto: "CONSTRUCCIÓN DE PLATAFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA EPM-RPSD". Una vez recibido el proyecto con los borradores del TDR por parte del GADMSD, se procede en base a nuestro REGLAMENTO DE ASOCIATIVIDAD a modificar la FORMA CONDICIONES DE PAGO

Mediante Memorando Nro. EPM-RPSD-DA-CA-016-2025-M de fecha 22 de abril de 2025, suscrito por la Ing. Carla Armijos, Directora Administrativa, dirigido al Ing. Luis Valencia, Gerente General de la EPM-RPSD, remite el expediente con el Proyecto "CONSTRUCCION DE PLATAFORMAS ADMINISTRATIVAS PARA LA EPM-RPSD Términos de Referencia - TDR, términos (), Cronograma Valorado, Especificaciones Técnicas, Presupuesto y APUS. Particular que se remiten con la finalidad de que, posterior a la revisión establecida en el literal i-f) del artículo 8 del Reglamento de Asociatividad de la EPM-RPSD, se envíen a la Dirección de Proyectos del GAD Municipal de SD para la legalización de la firma respectiva, y, finalmente una vez legalizados los TDR's, solicitud de Certificación POA a la Dirección de PEI de la EPM-RPSD,

Mediante Oficio Nro. EPM-RPSD-GG-2025-105-OF, de fecha 22 de abril de 2025, suscrito por el Ing. Luis Valencia, Gerente General de la EPM-RPSD, solicita la legalización de los TDRS para el Proyecto "CONSTRUCCION DE PLATAFORMAS ADMINISTRATIVAS PARA LA EPM-RPSD":

Mediante Memorando Nro. EPM-RPSD-GG-LVB-2025-020-M con fecha 22 de abril del 2025, suscrito por el Ing. Luis Valencia, Gerente General de la EPM-RPSD, dirigido al Tigo. Juan Carlos Veloz, Director de Planificación Estratégica e Institucional, solicitando Certificación POA correspondiente al proceso "CONSTRUCCION DE PLATAFORMAS ADMINISTRATIVAS PARA LA EPM-RPSD"; siendo emitido lo correspondiente en memorando Nro. EPM-RPSD-PEI-2025-001-M, Certificación Nro. EPM-RPSD-PI-JCV-2025-018-A-POA, con fecha 22 de abril de 2025.

Mediante Sumilla inserta en el Oficio Nro. GADMSD-DPR-2025-044-OF de fecha 24 de abril del 2024 suscrito por el Ing. Leopoldo Chicaiza, Director de Proyectos (E) del GAD MSD, dirigido al Ing. Luis Valencia Bejarano, Gerente de la empresa, remitiendo los Términos de Referencia del Proyecto "CONSTRUCCION DE PLATAFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA EPM-RPSD"; solicita realizar el respectivo informe jurídico y financiero.

#### **BASE LEGAL.-**

Que, el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, determina: *"El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia..."*;

Que el artículo 82, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador establece: *en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.*

Que el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador establece: *"El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."*;

Que, el artículo 169 ibídem indica: *"El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades"*.

Que, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que: *"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"*;

Que, el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, estatuye que: *"La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación"*;

Que, el artículo 265 de la Constitución de la República, determina que: *"El sistema público de Registro de la Propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades"*;

Que, el artículo 314, 315 de la Constitución de la República dispone que *"Los servicios que brinde el Estado deben responder a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad"*;

Que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas define a las empresas públicas como *...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 (...)"*.

Que el numeral 3 del artículo 11 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, *"le atribuye la facultad al Gerente General de la Empresa Pública para suscribir las alianzas estratégicas aprobadas por el Directorio"*.

Que el artículo 10 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas señala que *"La o el Gerente General de la empresa pública será designado por el Directorio, de fuera de su seno. Ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa y será en consecuencia el responsable de la gestión empresarial, administrativa, económica, financiera, comercial, técnica y operativa. Deberá dedicarse de forma exclusiva y a tiempo completo a las labores inherentes a su cargo, con la salvedad establecida en la Constitución de la República"*.

Que el artículo 11 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas señala que el Gerente General, como responsable de la administración y gestión de la empresa pública, tendrá los siguientes deberes y atribuciones: *"Administrar la empresa pública, velar por su eficiencia empresarial e informar al Directorio trimestralmente o cuando sea solicitado por éste, sobre los resultados de la gestión de aplicación de las políticas y de los resultados de los planes, proyectos y presupuestos, en ejecución o ya ejecutados (...) Adoptar e implementar las decisiones comerciales que permitan la venta de productos o servicios para atender las necesidades de los usuarios en general y del mercado, para lo cual podrá establecer condiciones comerciales específicas y estrategias de negocio"*.

Que, el artículo 1 del Código Orgánico Administrativo, estatuye: *"Este Código regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público."*;

Que, el Código Orgánico Administrativo, en los artículos del 3 al 17, contienen respectivamente los *"principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía,*

*desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia, evaluación, juridicidad, responsabilidad, proporcionalidad y buena fe”;*

Que, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, determina: *“Principios.- Las empresas públicas se rigen por los siguientes principios: 1. Contribuir en forma sostenida al desarrollo humano y buen vivir de la población ecuatoriana; 2. Promover el desarrollo Sustentable, integral, descentralizado y desconcentrado del Estado, y de las actividades económicas asumidas por éste. 3. Actuar con eficiencia, racionalidad, rentabilidad y control social en la exploración, explotación e industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables y en la comercialización de sus productos derivados, preservando el ambiente”;*

Que, el inciso primero del artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, establece. *“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...”;*

Que, los artículos 6 y 7 (letra b) de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, respectivamente contienen: *“Art. 6.- Organización empresarial.- Son órganos de dirección y administración de las empresas públicas: 1. El Directorio; y, 2. La Gerencia General. Las empresas contarán con las unidades requeridas para su desarrollo y gestión.”;* y *“Art. 7.- Integración.- El Directorio de las empresas estará integrado por: b) Para el caso de las empresas públicas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados o para las creadas entre la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados, el Directorio estará conformado por el número de miembros que se establezca en el acto normativo de creación, el que también considerará los aspectos relativos a los requisitos y periodo....”;*

Que, el artículo 34 *ibídem* *“Todo proceso de contratación de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, así como las contrataciones en actividades de prospección, exploración explotación refinación, comercialización, industrialización de los recursos hidrocarburíferos, las contrataciones de bienes de carácter estratégico necesarias para la defensa nacional, que realicen las empresas públicas, estarán sujetos al Plan Nacional de Desarrollo, con observancia del presupuesto nacional y empresarial, además de lo siguiente:*

**1. PLAN ESTRATÉGICO Y PLAN ANUAL DE CONTRATACIONES** - *Las empresas públicas deberán contar con su Plan Estratégico y Plan Anal de Contrataciones, debidamente aprobados (...)*

**2. RÉGIMEN COMÚN,** *Las contrataciones de bienes, obras y servicios, incluidos los de consultoría, que realicen las empresas públicas, se sujetarán a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y demás disposiciones administrativas aplicables Las empresas públicas procurarán adquirir productos de origen nacional siempre y cuando se encuentren en la misma condición técnica y calidad de los productos importados, para este efecto se aplicarán las resoluciones que emita el Instituto Nacional de Contratación Pública.*

*3. RÉGIMEN ESPECIAL En los casos en que las empresas públicas hubieren suscrito contratos o convenios tales como: alianzas estratégicas, asociación, consorcios u otros de naturaleza similar, será el convenio asociativo a contrato el que establezca los procedimientos de contratación y su normativa aplicable. En el caso de empresas constituidas con empresas de la comunidad internacional las contrataciones de bienes, obras y servicios se sujetarán al régimen especial que se contemple en el documento de asociación o acuerdo celebrado para tal efecto. En lo no previsto en el respectivo convenio o contrato, se estará a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”.*

*El artículo 35 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, señala que " 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 solidario, en el marco de las disposiciones del artículo 316 de la Constitución de la República. De conformidad con lo previsto en el artículo 316 de la Constitución de la República, la empresa pública que haya constituido una empresa mixta para la gestión de sectores estratégicos o prestación de servicios públicos, deberá tener la mayoría de la participación accionaria en la empresa de economía mixta constituida. La empresa pública podrá contratar la administración y gestión de la empresa, sea ésta pública o mixta. Para otro tipo de modalidades asociativas, distintas a las empresas mixtas que se constituyan para la gestión de sectores estratégicos o prestación de servicios públicos, la empresa pública podrá participar en éstas con un porcentaje no mayoritario, de conformidad con el artículo 316 de la Constitución y la ley. 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. No requerirán de concursos públicos los procesos de asociación con otras empresas públicas o subsidiarias de éstas, de países que integran la comunidad internacional. Para el caso de empresas públicas encargadas de la gestión del agua, se estará a lo dispuesto en el artículo 318 de la Constitución de la República".*

*Que el artículo 35 de la ley ibídem, señala “de la Capacidad Asociativa 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”.*

*Que el artículo 4, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece. "Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional."*

El artículo 206 del Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública *“establece que Las contrataciones derivadas de la aplicación de la capacidad asociativa de las empresas públicas, establecidas en los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, no será utilizada como mecanismo de evasión de los procedimientos previstos en el Sistema Nacional de Contratación Pública, por lo que si se detecta que ha sido utilizada exclusivamente para la adquisición de bienes, prestación de servicios incluidos los de consultoría, o para la construcción de obras, sin que exista un aporte real de ambas partes que justifique la asociatividad, se presumirá la evasión y la Procuraduría General del Estado y la Contraloría General del Estado realizarán, en el ámbito de sus competencias, el control respectivo.*

*Las asociaciones, consorcios o alianzas estratégicas celebradas mediante concurso público concurrente por las empresas públicas creadas mediante acto normativo del máximo organismo de las universidades públicas, deberán tener respaldo en el campo del conocimiento que permita la participación directa de la academia y siempre deberán propender al crecimiento financiero de las Instituciones de Educación Superior públicas en el que prevalezca la transferencia de conocimiento y tecnología”.*

Que el artículo 74 Código Orgánico Administrativo establece *“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 gestión delegada por autorización administrativa es siempre precaria y en ningún caso generará derechos exclusivos para el gestor...”*

Que el artículo 75 del Código Orgánico Administrativo establece que *“La gestión delegada estará vinculada con la ejecución de un proyecto de interés público específico, evaluado técnica, económica y legalmente por la administración competente. El proyecto definirá los riesgos que se transfieren al gestor de derecho privado y a aquellos retenidos por la administración competente, de modo que el proyecto pueda ser viable”.*

Que el artículo 76 del Código Orgánico Administrativo establece que gestión delegada mediante contrato se sujetará a las siguientes reglas.

- 1. La selección del gestor de derecho privado se efectuará mediante concurso público.*
- 2. Para la selección del gestor de derecho privado, la administración competente formulará el pliego de bases administrativas, técnicas y económicas y los términos contractuales que regirán el procedimiento y la relación entre la administración y el gestor.*
- 3. Los contratos para la gestión delegada a sujetos de derecho privado se formularán según las mejores prácticas internacionales y salvaguardando el interés general. La administración puede elaborar modelos de contratos que pueden ser empleados como base en actuaciones de similar naturaleza*

4. *El ejercicio de las potestades exorbitantes de la administración se sujetará al régimen general en materia de contratos administrativos.*

5. *Se determinarán expresamente los términos de coparticipación de la administración y el sujeto de derecho privado"*

Que el artículo 77 del Código Orgánico Administrativo en su establece que: *"Cuando la gestión se refiera a sectores estratégicos o servicios públicos, la participación pública se ajustará al régimen constitucional, en la materia. (...) Cuando las normas jurídicas locales no hayan determinado la excepcionalidad de modo general, en los servicios públicos a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, le corresponde esta calificación a su máxima autoridad administrativa".*

La Procuraduría General del Estado en el OF. PGE. N°: 10100, de 09-10-2012 determina: *"(...) que corresponde al Directorio, determinar los requisitos y procedimientos para la selección de socios privados. De igual manera, es responsabilidad del Directorio precautelar la legalidad y transparencia del proceso, así como las condiciones de participación de la empresa pública. La conveniencia de constituir asociación, alianza estratégica o una sociedad de economía mixta y, en general, de escoger una forma asociativa, así como de establecer los requisitos y procedimientos para seleccionar un socio privado, son de competencia del directorio de la empresa pública..."*

La Procuraduría General Del Estado, mediante oficio No. 01796 de fecha 20 de junio de 2018, se manifiesta: *"(...) se concluye que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9 numeral 16, 35 y 36 de la LOEP, es atribución privada del Directorio de cada empresa pública, determinar a través de la correspondiente resolución, en función de los justificativos técnicos, económicos y empresariales, presentados mediante informe motivado, los mecanismos y parámetros para el correspondiente concurso público que se debe efectuar para realizar la selección y adjudicación del socio estratégico, dentro de un proceso de alianza estratégica y otras formas asociativas previstas en dicha Ley Orgánica, sin que sean aplicables otros requisitos o procedimientos que no sean los establecidos por el Directorio, en base a la Ley, para perfeccionar la asociación..."*

Que el artículo 1 del Reglamento de Asociatividad De La Empresa Pública Municipal Registro De La Propiedad Del Cantón Santo Domingo señala *"el Ámbito de Aplicación El presente Reglamento es aplicable a los procedimientos asociativos relacionados con alianzas estratégicas, consorcios, convenios de asociación y cualquier otro tipo de asociación contemplado en los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en el ámbito nacional o internacional con personas naturales y jurídicas públicas o privadas, que la Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad tenga previsto y/o que haya planificado incursionar, en el ámbito de sus competencias, atribuciones y facultades otorgadas por la Ley Orgánica de Empresas Públicas".*

Que el artículo 4 del Reglamento de Asociatividad De La Empresa Pública Municipal Registro De La Propiedad Del Cantón Santo Domingo señala *"competencia: el Directorio de la Empresa previa aprobación en base a los sustentos, técnicos, económicos y legales, faculta al Gerente General para llevar a cabo procedimientos de Asociación, conformación de Consorcios, Alianzas Estratégicas, Empresas de*

*Economía Mixta y cualquier otra forma de colaboración empresarial, en el marco de lo establecido en el presente Reglamento y en el ámbito del objeto social empresarial definido en las Ordenanzas de la EPM-RPSD”.*

Que el artículo 7 del Reglamento de Asociatividad De La Empresa Pública Municipal Registro De La Propiedad Del Cantón Santo Domingo señala “a más de las atribuciones previstas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas y las Ordenanzas de la Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad, al Directorio con base a la solicitud del Gerente General y con sustento en los informes técnicos, económicos, y legales presentados, sin perjuicio de las acciones previas o preparatorias realizadas por la administración bajo su responsabilidad, aprobará:

- a. *El inicio del procedimiento de Alianza Estratégica o cualquier otro modelo asociativo en la Ley Orgánica de Empresas Públicas.*
- b. *La conformación de Consorcios o Asociaciones con empresas o entidades públicas, privadas, nacionales o extranjeras”.*

Que el artículo 26 del Reglamento de Asociatividad De La Empresa Pública Municipal Registro De La Propiedad Del Cantón Santo Domingo señala: “la selección de un aliado estratégico se efectuará mediante concurso público convocado por la Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad EPM-RPSD, para lo cual el Gerente General elaborará el pliego, con base a los informes técnicos y económico-financieros y jurídicos, y pondrá a consideración del Directorio de la EPM-RPSD, quienes con base a los informes señalados, autorizarán la priorización del proyecto, el inicio del procedimiento de alianza y la respectiva publicación.

*El pliego para el concurso público se registrá por los principios determinados en el presente Reglamento, y deberá contener a demás los términos contractuales que registrarán, en su caso, el procedimiento y la relación entre EPM-RPSD y el adjudicatario. No será aplicable el régimen general de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sino únicamente en aquellos aspectos a los que se remita expresamente el pliego del concurso público o el contrato. En todos los procedimientos asociativos se deberá tener presente que la Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad Cantón Santo Domingo EPM-RPSD, no podrá delegar a la gestión privada las facultades de rectoría, regulación, y control ni la gestión de servicios de interés general para los que se haya excluido constitucional o legalmente la participación privada”.*

Que el artículo 27 del Reglamento de Asociatividad De La Empresa Pública Municipal Registro De La Propiedad Del Cantón Santo Domingo señala: “Políticas de Asociación para conformar una Alianza Estratégica: Las políticas que debe observar la Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad EPM-RPSD, para el ejercicio de su capacidad asociativa, son las siguientes:

- a. *Se debe contar con la priorización y aprobación de inicio del proyecto por parte del Directorio de la EPM-RPSD.*
- b. *El proyecto debe estar relacionado con el objeto determinado en las ordenanzas vigente de la EPM-RPSD*
- c. *Constar en el Plan Operativo Anual.*
- d. *Contar con el informe de sustento en base al artículo 206 del Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de contratación pública, por la naturaleza*

de la contratación no se requerirá informe de pertinencia de la Contraloría General del Estado.

- e. Contar con certificación presupuestaria presente o futura.
- f. Cumplir con los objetivos y principios asociativos previstos en la Ley Orgánica de Empresas Públicas y más legislación conexas o relacionadas;
- g. Promover y cumplir las metas empresariales y de eficiencia en los procedimientos asociativos que emprenda EPM-RPSD;
- h. Propender la utilización de componentes locales y nacionales, transferencia de tecnología y priorizar la generación de empleo y la contratación del talento humano local y nacional;
- i. Toda asociación, alianza deberá ser congruente con los objetivos estratégicos de EPM-RPSD y estará orientada a fortalecer su capacidad de gestión, su estrategia competitiva y la mejora en la prestación de servicios públicos.
- j. Todo modelo asociativo, debe presentar la declaración de Licitud y origen de los recursos para el concurso público.
- k. Con la finalidad de garantizar la probidad de los oferentes o posibles socios o aliados, no podrán ser parte de una asociación y alianza estratégica aquellas personas naturales o jurídicas que se encuentren inhabilitadas para contratar con el Estado."

Que el artículo 29 del Reglamento de Asociatividad De La Empresa Pública Municipal Registro De La Propiedad Del Cantón Santo Domingo señala: "Fases del procedimiento de selección de un Aliado Estratégico. - El procedimiento de selección del Aliado Estratégico, Gestor privado o Socio, comprenderá las siguientes fases:

**Fase Preparatoria:**

1. Preparación de los estudios o especificación de su elaboración.
2. Términos o especificaciones técnicas.
3. Informes financieros y jurídicos.
4. Elaboración de los pliegos.
5. Disposición de Autorizaciones y habilitaciones correspondientes.
6. Resolución de inicio del procedimiento.

**Fase Precontractual**

1. Publicación y difusión de la convocatoria; y, de los documentos de la etapa preparatoria.
2. Etapa de preguntas y aclaraciones.
3. Etapa de convalidación de errores
4. Recepción y apertura de propuestas.
5. Evaluación de las propuestas.
6. Negociación y adjudicación.

**Fase Contractual**

1. Suscripción del contrato.
2. Certificación del contrato.

Todos los contratos asociativos que celebre la empresa incluidos los contratos complementarios o modificatorios, que se generen del mismo deberán ser certificados por el fedatarios de la EPM-RPSD de conformidad a lo que prevé el artículo 97 del

*Código Orgánico Administrativo, para lo cual, el Aliado Estratégico deberá cancelar a la EPM-RPSD el valor correspondiente de la certificación, mismo que será fijado conforme las Tablas del Sistema Notarial del Sistema de la Judicatura en su equivalente a tramites de "protocolización de documentos públicos o privados".*

*La publicación de la documentación de todas las etapas del procedimiento en la página web institucional estará a cargo de la Unidad de Informática y Redes de la EPM-RPSD previa solicitud por escrito del funcionario competente según corresponda en las diferentes etapas del procedimiento."*

Que el artículo 34 del Reglamento de Asociatividad De La Empresa Pública Municipal Registro De La Propiedad Del Cantón Santo Domingo señala: *Convocatoria del Procedimiento de Alianza Estratégica. "La convocatoria para el concurso será competencia del Gerente General de EPM-RPSD.*

*Se podrá convocar a procedimientos de precalificación y manifestación de interés en atención a la complejidad y magnitud del proyecto. Finalizado el procedimiento de precalificación del cual se obtuvieren dos o más pre- calificados, con base a la Recomendación del Gerente General se asignará dentro de la metodología de calificación en los Pliegos un puntaje adicional de máximo 2 puntos a los precalificados, dentro del procedimiento de concurrencia pública.*

*La convocatoria será publicada en la página web de Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad EPM-RPSD; y, en uno de los periódicos de circulación local".*

## **ANÁLISIS**

La Empresa Pública Municipal Registro De La Propiedad Cantón Santo Domingo, EPM-RPSD, forma parte del sector público ecuatoriano y, en consecuencia, se encuentra sujeta a las disposiciones establecidas en la Constitución, las leyes y los reglamentos aplicables. Por lo tanto, sus actuaciones administrativas, así como el ejercicio de sus competencias, deben ajustarse estrictamente a los principios de legalidad y juridicidad, que rigen el accionar de las entidades del sector público en el Ecuador.

El presente análisis se enfocará inicialmente en verificar la capacidad jurídica y administrativa de EPM-RPSD para celebrar asociaciones con el sector privado, en conformidad con la normativa vigente. A continuación, se examinará brevemente la modalidad de asociación propuesta por el área requirente, para concluir con un estudio de los requisitos esenciales que deben cumplirse para iniciar el procedimiento de selección de un aliado estratégico, en el marco de los principios y procedimientos establecidos por la normativa de contratación pública.

Las empresas públicas, en virtud de su naturaleza jurídica y en conformidad con las disposiciones del ordenamiento jurídico ecuatoriano, pueden formalizar alianzas con actores privados siempre que cuenten con proyectos previamente aprobados para su ejecución. Dichas alianzas deben regirse por un procedimiento formal y transparentado, determinado por el directorio de la entidad pública correspondiente. En este marco, se elaborarán pliegos o bases que establecerán, de manera detallada, los requisitos y características que deberá cumplir el socio o aliado estratégico para ser seleccionado.

El concepto de "alianza" en el ámbito jurídico implica un acuerdo de voluntades entre dos o más partes que tienen la capacidad legal para asumir compromisos y generar derechos y obligaciones. Dentro de este contexto, diversas formas asociativas como los consorcios son entendidas como modalidades de alianza, aunque cada una de estas formas posee particularidades que determinan su tratamiento legal y fiscal. Es fundamental que el proceso de selección de un socio privado se ajuste a las normativas vigentes, especialmente aquellas relacionadas con la competencia, la transparencia y la igualdad de oportunidades.

Las empresas públicas, en el ejercicio de sus facultades y con la intención de establecer asociaciones con otros actores, deberán contar con un reglamento de asociatividad, el cual debe ser un instrumento normativo que regule las condiciones y procedimientos para tales efectos. En el caso específico La Empresa Pública Municipal Registro De La Propiedad Cantón Santo Domingo, EPM-RPSD Mediante resolución N° EPM-RPSD-WEA-SO-010-2024-08-29-04, el Directorio de la EPM-RPSD, en sesión ordinaria del jueves 29 de agosto de 2024. Resolvió aprobar el REGLAMENTO DE ASOCIATIVIDAD DE LA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN SANTO DOMINGO.

Este instrumento reglamentario constituye un conjunto de normas que han sido debidamente aprobadas por el Directorio de la empresa pública, y que establecen los principios y objetivos alineados con la misión institucional de EPM-RPSD, en cumplimiento de sus fines y competencias legales.

La Empresa Pública Municipal Registro De La Propiedad Cantón Santo Domingo, EPM-RPSD, por su naturaleza, se encuentra sujeta al ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), conforme a lo dispuesto en los artículos 34 y 35 de dicha ley, los cuales regulan el marco normativo que rige a las empresas públicas en cuanto a su capacidad de asociación y los procedimientos de selección de aliados estratégicos. Además, de acuerdo con el Reglamento de Selección del Aliado Estratégico, se definen los procedimientos específicos necesarios para la conformación de alianzas estratégicas o cualquier otro tipo de asociación público-privada o público-pública que requiera la participación del sector privado o público en la gestión de proyectos, en cumplimiento con los principios de transparencia, competencia y eficiencia.

En virtud de que se trata de un servicio público, es indispensable que se cumplan los supuestos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA), específicamente en el artículo 74, que regula los casos en los cuales las empresas públicas pueden asociarse con el sector privado, tales como cuando se carece de capacidad técnica o económica para prestar el servicio, o cuando la demanda de dicho servicio no puede ser cubierta por las empresas públicas o mixtas existentes. Estos supuestos son esenciales para garantizar que las alianzas sean necesarias, justificadas y estén orientadas a la sostenibilidad del servicio público.

La Corte Constitucional para el Período de Transición, en el CASO No. 0008-10-IC, mediante SENTENCIA No. 001-12-SIC-CC de 5 de enero del 2012, interpreta los artículos 313, 315 y 316 de la Constitución de la República y resuelve: *"Debe entenderse que las empresas públicas únicamente gozan de la facultad de gestionar los sectores estratégicos y/o prestar los servicios públicos, para los que hubieren sido*

*autorizadas, sin que les esté permitido a su vez, a dichas empresas públicas, delegar a la iniciativa privada la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, lo cual es competencia de los organismos pertinentes conforme lo establecido en la ley”.*

La creación de una **asociación** o **consorcio** y, en general, la elección de una estructura asociativa, así como la determinación de los requisitos y procedimientos para la selección de un socio privado y las condiciones de participación de la empresa pública, corresponde al **Órgano de Dirección** de la entidad pública correspondiente. En este sentido, luego de un análisis detallado de los **términos de referencia**, esta **Procuraduría**, recomienda seguir los parámetros establecidos en el marco normativo vigente, en particular aquellos relativos a la acreditación de la experiencia general y específica, así como las disposiciones para acreditar la experiencia en el extranjero, conforme a lo dispuesto por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SNCP), en su modelo de pliegos para licitaciones de servicios.

Es importante destacar que la responsabilidad de la correcta aplicación de los requisitos y procedimientos descritos recae en los personeros legales de la entidad pública. En consecuencia, corresponde al Directorio de la Empresa Pública (EPM-RPSD) la facultad de establecer los criterios y procedimientos para la selección de socios privados, asegurando en todo momento la defensa del interés público y la conveniencia institucional, en el marco de la suscripción de alianzas estratégicas.

Asimismo, dichos procesos deben cumplir estrictamente con los principios fundamentales del derecho administrativo, tales como el principio de legalidad, transparencia y publicidad del proceso, asegurando que las condiciones de participación de la empresa pública sean claras, equitativas y accesibles.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, el artículo 7 del Reglamento de Asociatividad otorga competencias exclusivas al Directorio de la empresa pública en lo relativo al inicio y seguimiento del proceso de alianza estratégica. Por lo tanto, previo al ejercicio de las facultades conferidas al Gerente General en el artículo 4 del mencionado reglamento, se requiere la aprobación expresa del Directorio para dar inicio formal al proceso de alianza estratégica, conforme a la competencia atribuida.

Una vez obtenida dicha aprobación por parte del Directorio, basada en los correspondientes informes técnicos, económico-financieros y jurídicos, el Gerente General asume la responsabilidad de ejecutar las acciones descritas en el artículo 8 del reglamento, en estricto cumplimiento de las competencias operativas asignadas.

En este contexto, se deja constancia de que el objeto de la alianza estratégica propuesta por la unidad requirente no vulnera las disposiciones del derecho público ecuatoriano, conforme al art. 1478 del Código Civil, que establece la licitud de los objetos de los contratos. En consecuencia, el objeto de la alianza estratégica cumple con los requisitos de licitud establecidos en la normativa civil y administrativa vigente, por lo que se considera válido y apto para los fines institucionales previstos.

#### **FACTIBILIDAD LEGAL.-**

Lo prescrito en el Art 35 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, nos señala la figura de alianzas estratégicas.

Esta procuraduría considera viable la ejecución del proyecto para la selección de un aliado estratégico y poder conformar un alianza estratégica con el propósito de precautelarse el uso de los recursos públicos, distribuir los riesgos y beneficios asociados al Proyecto, así como garantizar la participación del sector privado para el cumplimiento adecuado de los objetivos establecidos, se considera necesario cumplir con los principios de legalidad y transparencia en el proceso, conforme a los requisitos y condiciones establecidas para la participación de la empresa pública. Asimismo, es indispensable justificar debidamente los actos administrativos y la viabilidad de la estructura asociativa propuesta, en concordancia con los preceptos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA), en particular lo dispuesto en el artículo 74, que establece la obligación de contar con una justificación técnica, legal y financiera adecuada, como respaldo de las decisiones adoptadas en la gestión pública.

Adicionalmente, en cumplimiento con lo dispuesto en el **artículo 206 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)**, se ha llevado a cabo el análisis detallado de la viabilidad del proyecto, evaluando tanto los riesgos como los beneficios de la alianza estratégica propuesta, y considerando las implicaciones legales, financieras y operativas para garantizar que las condiciones contractuales sean las más beneficiosas para el Estado, sin vulnerar los principios de **eficiencia, economía y transparencia** en el uso de los recursos públicos.

Este enfoque, a su vez, prevé la mitigación de posibles conflictos legales derivados de la interpretación de las disposiciones normativas, asegurando la robustez del proceso frente a posibles litigios. El cumplimiento de los procedimientos establecidos refuerza la **validez jurídica** de las decisiones adoptadas, garantizando que los intereses del Estado se mantengan protegidos frente a cualquier impugnación judicial o administrativa.

Este enfoque no solo asegura el cumplimiento de los principios de la administración pública, sino también refuerza la viabilidad jurídica y técnica del proyecto, mitigando riesgos de litigios y protegiendo los intereses del Estado en todas las fases del proceso, así mismo se cumplan los lineamientos del artículo 27 del reglamento de asociatividad; de igual manera se forme la comisión técnica, y así se cumpla la fase del procedimiento conforme el artículo 29 y siguientes del reglamento de asociatividad.

## RECOMENDACIÓN

En primer lugar, es fundamental que el proceso de selección y ejecución del proyecto cuente con una factibilidad financiera sólida, respaldada por la correspondiente certificación presupuestaria, conforme a los principios de economía y eficiencia establecidos en la normativa pública. La factibilidad financiera debe incluir un análisis exhaustivo sobre la viabilidad del proyecto desde el punto de vista económico, que asegure que, a través de este proceso, se obtendrán las condiciones económicamente más ventajosas para la empresa pública, evitando la asignación ineficiente de recursos y garantizando el cumplimiento de los objetivos institucionales.

En cumplimiento con el artículo 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) y el Reglamento de Asociatividad de la EPM-RPSD, una vez que se cuenten con los informes técnicos, económicos y legales correspondientes, el proyecto deberá ser presentado ante el Directorio de la empresa pública para su conocimiento y

aprobación. Este paso es clave para continuar con el proceso, conforme a lo dispuesto en el artículo 7, literal a) del Reglamento de Asociatividad, que establece que el Directorio es el órgano responsable de autorizar la iniciación del proceso de alianza estratégica una vez que se haya verificado que los informes técnicos y económicos justifican la viabilidad y legalidad del proyecto.

Es imperativo que estos informes sean detallados y fundamentados, asegurando que todas las variables económicas, financieras y legales hayan sido adecuadamente evaluadas, y que el proceso se haya diseñado de acuerdo con los estándares legales y técnicos aplicables. Esto incluye, entre otros aspectos, la distribución de riesgos, la evaluación de beneficios tanto a corto como a largo plazo.

El presente pronunciamiento cumple con todos los requisitos y normativas legales vigentes se limita a la correcta aplicación general de normas jurídicas.



**Abg. Elvis Larcos**  
Procurador Síndico