

MEMORANDO GPG-PSP-TZA-0785-2020

PARA: Lcdo. Carlos Luis Morales Benítez
PREFECTO PROVINCIAL DEL GUAYAS

DE: Ab. Tanía María Zambrano Alcívar
PROCURADORA SÍNDICA PROVINCIAL

REF: **OFICIO No. GPG-PG-CLM-03353-2020. CONSULTA SOBRE DECLARATORIA DE EMERGENCIA POR CAIDA DE PUENTE DE ACCESO A COLIMES.**

FECHA: 25 de abril del 2020.

Por medio del presente, y en los términos siguientes, esta Dirección Provincial de Procuraduría Síndica da debida atención y contestación al informe legal requerido a través del Oficio No. GPG-PG-CLM-03353-2020 de fecha 23 de abril del 2020, al que a su vez se adjunta el Oficio No. 005-MMO-EMERG-DPOP-2020 de fecha 23 de abril del 2020, suscrito por el Director Provincial de Obras Públicas.

ANTECEDENTES.-

1.- Mediante Oficio No. 005-MMO-EMERG-DPOP-2020 de fecha 23 de abril del 2020, el Arq. Mario Mera Ortiz, en su calidad de Director Provincial de Obras Públicas, presentó su informe técnico respecto a la emergencia ocurrida el 23 de abril del 2020, por la caída del puente metálico vehicular en el Río Daule que sirve de ingreso y salida a Colimes, vía de acceso que permite transportar alimentos, medicinas y otros productos a los habitantes de Colimes y también para el abastecimiento a los habitantes de Olmedo de la provincia de Manabí, dejando aislado a dicho sector y otros cantones más de Manabí. Se indica además que en este caso no es posible instalar un puente provisional, siendo necesario tomar medidas urgentes que conlleven a viabilizar la implementación de una nueva estructura, para atender a la ciudadanía con medicina, alimentos y demás productos ante la pandemia mundial que se está viviendo.

2.- Mediante Oficio No. GPG-PG-CLM-03353-2020 de fecha 23 de abril del 2020, el Prefecto Provincial del Guayas solicitó a la Procuraduría Síndica Provincial que emita su criterio legal respecto al Oficio No. 005-MMO-EMERG-DPOP-2020 de fecha 23 de abril del 2020, suscrito por el Director Provincial de Obras Públicas, antes mencionado.

3.- Luego, mediante Oficio No. 006-MMO-EMERG-DPOP-2020 de fecha 25 de abril del 2020, el Arq. Mario Mera Ortiz, en su calidad de Director Provincial de Obras Públicas, presentó una ampliación / complemento a su informe contenido en el Oficio No. 005-MMO-EMERG-DPOP-2020, señalando en lo principal, lo siguiente:

"Como es de su conocimiento, en oficio 005-MMO-EMERG-DPOP-2020 de 23 de abril de 2020, me permití informar respecto del hecho ocurrido en la tarde de dicho día, es decir el colapso del puente de estructura metálica tubular, sobre el río Daule en la vía que enlaza los cantones Colimes de la provincia del Guayas con el cantón Olmedo de la provincia de Manabí.

Existiendo el desplome total del puente, cuya longitud entre estribos es de 130 metros, con una estructura colapsada, que afecta de forma peligrosa el normal flujo del agua; es necesario precautelar por la estación invernal en que nos encontramos, que las avenidas con el arrastre de palizadas, agraven más la situación y generen inundaciones que causen daño a los habitantes del cantón y a los bienes materiales; por lo tanto, al ser técnicamente imposible su reparación, es imprescindible realizar los trabajos de remoción y desalojo de los escombros, a un sitio en el cual no interfiera también con cualquier tipo de obra que deba ejecutarse sea ésta la instalación de otra estructura prefabricada o de carácter permanente.

Por lo expuesto, me permito requerir de usted la debida autorización para iniciar un proceso de contratación, sujeto a las regulaciones legales y reglamentarias vigentes, cuyo objeto sería Remoción de estructura metálica colapsada del puente Colimes, sobre el río Daule, y desalojo de materiales al sitio definido en los términos de referencia. Incluye rescate del vehículo tipo tráiler con plataforma que produjo el evento; ubicado en el cantón Colimes de la provincia del Guayas.

Para efectos de información relativa, comunico que el referido puente fue construido en el año 2008 y recibido en forma definitiva en el año 2009, siendo sus características las siguientes:

El puente colapsado está ubicado en el cantón Colimes sobre el río Daule de la Provincia del Guayas, en las siguientes coordenadas. P1 (E = 611449.7302 N = 9828280.6375) y P2 (E = 611324.5280 N = 9828245.8335).

El puente tiene 9.00 metros de ancho para dos carriles en ambos sentidos de 130.00 metros de longitud, la estructura del puente está conformado por un sistema tridimensional de tubería tipo oleoducto según normas API, se puede observar que los elementos estructurales tienen secciones aproximadas entre 2 y 10 pulgadas de diámetro, tanto en la subestructura y superestructura, con parantes verticales que se interconectan a un sistema parabólico. La cimentación del puente está apoyada sobre estribos que se encuentran retirados del cauce del río.(...)

(...) Así como también, la contratación de las obras provisionales necesarias que permitan mantener el flujo peatonal y vehicular en el cantón, considerando especialmente que, la población colimeña requiere para sus actividades la libre circulación, y más aún cuando tenemos un estado de excepción vigente, que corresponde a la emergencia sanitaria nacional."

BASE NORMATIVA APLICABLE.-

Constitución de la República del Ecuador

El artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: "**Art. 225.-** El sector público comprende: (...). 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. (...)."

El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: "**Art. 226.-** Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución."

El artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: "**Art. 227.-** 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."

El artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: "**Art. 238.-** Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales."

El artículo 239 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: "**Art. 239.-** El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo."

El artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: "**Art. 240.-** Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales."

El artículo 252 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: "**Art. 252.-** Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una vice prefecta o vice prefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presiden las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley. La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la vice prefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto."

El artículo 288 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: "**Art. 288.-** Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas."

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El artículo 40 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala: "**Art. 40.- Naturaleza jurídica.-** Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en este Código

para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado provincial será la capital de la provincia prevista en la respectiva ley fundacional."

El artículo 41 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala: **"Art. 41.- Funciones.-** Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes: a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; (...); d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad; f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados; g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias; (...); y, k) Las demás establecidas en la ley."

El artículo 42 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala: **"Art. 42.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial.-** Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen: a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas; (...); f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; (...)."

El artículo 49 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala: **"Art. 49.- Prefecto o prefecta provincial.-** El prefecto o prefecta provincial es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado provincial, elegido en binomio con el vice prefecto o vice prefecta por votación popular, de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstos en la ley de la materia electoral."

El artículo 50 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala: **"Art. 50.- Atribuciones del prefecto o prefecta provincial.-** Le corresponde al prefecto o prefecta provincial: a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado provincial. La representación judicial la ejercerá conjuntamente con el procurador síndico; b) Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado provincial; (...); h) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; (...); l) La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El prefecto o la prefecta deberá informar al consejo provincial sobre dichos traspasos y las razones de los mismos; m) Dictar, en caso de emergencia grave, bajo su responsabilidad y en la sesión subsiguiente, medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al consejo en la sesión subsiguiente, si a éste hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación; (...).

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

El artículo 6, numeral 31, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, señala: **"Art. 6.- Definiciones. (...). 31. Situaciones de Emergencia: Son aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva."**

El artículo 57, contenido en la Sección II Contrataciones en Situaciones de Emergencia, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, señala: **"Art. 57.- Procedimiento.-** Para atender las situaciones de emergencia definidas en el número 31 del artículo 6 de esta Ley, previamente a iniciarse el procedimiento, el Ministro de Estado o en general la máxima autoridad de la entidad deberá emitir

resolución motivada que declare la emergencia, para justificar la contratación. Dicha resolución se publicará en el Portal COMPRASPUBLICAS. La entidad podrá contratar de manera directa, y bajo responsabilidad de la máxima autoridad, las obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia. Podrá, inclusive, contratar con empresas extranjeras sin requerir los requisitos previos de domiciliación ni de presentación de garantías; los cuales se cumplirán una vez suscrito el respectivo contrato. En todos los casos, una vez superada la situación de emergencia, la máxima autoridad de la Entidad Contratante publicará en el Portal COMPRASPUBLICAS un informe que detalle las contrataciones realizadas y el presupuesto empleado, con indicación de los resultados obtenidos."

Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

El artículo 25 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública señala: **"Art. 25.- Del Plan Anual de Contratación.-** Hasta el 15 de enero de cada año, la máxima autoridad de cada entidad contratante o su delegado, aprobará y publicará el Plan Anual de Contratación (PAC), el mismo que contendrá las obras, bienes o servicios incluidos los de consultoría que se contratarán durante ese año, en función de sus respectivas metas institucionales y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley. El Plan Anual de Contratación podrá ser reformado por la máxima autoridad o su delegado, mediante resolución debidamente motivada, la misma que junto con el plan reformado serán publicados en el portal www.compraspublicas.gov.ec. Salvo las contrataciones de ínfima cuantía o aquellas que respondan a situaciones de emergencia, todas las demás deberán estar incluidas en el PAC inicial o reformulado. Los procesos de contrataciones deberán ejecutarse de conformidad y en la oportunidad determinada en el Plan Anual de Contratación elaborado por cada entidad contratante, previa consulta de la disponibilidad presupuestaria, a menos que circunstancias no previstas al momento de la elaboración del PAC hagan necesario su modificación. Los formatos del PAC serán elaborados por el SERCOP y publicados en el Portal www.compraspublicas.gov.ec."

Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública

El artículo 361 de la Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, señala: **"Art. 361.- Declaratoria de emergencia.-** La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado podrá declarar la emergencia únicamente para atender las situaciones definidas en el numeral 31 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública observando el procedimiento que consta en el artículo 57 de la referida Ley. Se consideran situaciones de emergencia exclusivamente las señaladas en el numeral 31 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuando se refieran a situaciones que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, se detallará el motivo, que tendrá relación con la definición que consta en el artículo 30 de la Codificación del Código Civil. Se deberá considerar que los elementos que definen una situación como emergente y que deben resaltarse en la motivación de la correspondiente resolución, son la inmediatez e imprevisibilidad, debiendo ser concreta, objetiva y probada. Cualquier declaratoria de emergencia, y sus consecuentes contrataciones, que no se ajusten a lo indicado, se considerarán elusión de procedimientos precontractuales. En la declaratoria de emergencia será obligación de la entidad contratante declarar de forma expresa que existe una imposibilidad de llevar a cabo procedimientos de contratación comunes para superar la situación de emergencia. En la declaración de emergencia se calificará la situación de emergencia que requiere ser solventada, a través del correspondiente acto administrativo debidamente motivado y justificado. En todos los casos, la resolución que declara la emergencia tendrá que ser publicada de forma inmediata a su emisión en el Portal COMPRASPUBLICAS, siendo esta acción, un requisito previo y habilitante para continuar con las contrataciones de emergencia. De forma excepcional, para los casos en los que las contrataciones sean para atender catástrofes naturales, la entidad contratante podrá publicar la resolución en un término máximo de cinco (5) días posteriores a su emisión. La declaratoria de estado de excepción efectuada por el Presidente de la República, al amparo de lo previsto en el artículo 164 de la Constitución de la República, no suple a la declaratoria de emergencia que cada entidad contratante debe emitir y publicar. Los órganos o entidades centrales o matrices podrán avocar competencias de sus órganos o entidades desconcentradas a efectos de declarar la emergencia y llevar a cabo las contrataciones en situación de emergencia. Durante el transcurso de la emergencia, la entidad contratante recopilará toda la información generada, por cualquier medio, en un expediente que servirá para el respectivo control."

El artículo 361.1 de la Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, señala: **"Art. 361.1.- Plazo de la declaratoria de emergencia.-** El plazo de duración de la declaratoria de emergencia no podrá ser mayor a sesenta (60) días, salvo que esté vigente un estado de excepción decretado por el Presidente de la República, relacionado a la situación de emergencia; en cuyo caso, el plazo de la declaratoria de emergencia estará supeditado a lo decretado por el Presidente, en lo que fuera aplicable."

CRITERIO JURÍDICO.-

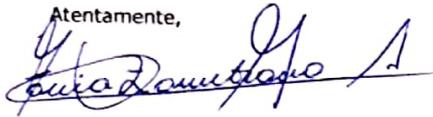
Partiendo de la normativa jurídica antes expuesta, se denota que es jurídicamente factible, frente a la circunstancia generada por el acontecimiento imprevisto, situación probada y de conocimiento público como consecuencia de la caída del puente de acceso a Colimes, expedir una resolución de declaratoria de emergencia, misma que debe ser debidamente motivada, y que deberá ser emitida por el Prefecto Provincial del Guayas, como máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas, la cual corresponde instrumentarse con la finalidad de atender la emergencia que atraviesa la Provincia del Guayas, Cantón Colimes.

De la misma forma, corresponde al Prefecto Provincial aprobar los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito para financiar casos de emergencia legalmente declarada, debiendo informar al Consejo Provincial sobre dichos traspasos y las razones de estos.

De emitirse la declaratoria de emergencia, ésta deberá ponerse en conocimiento del Consejo Provincial en la sesión subsiguiente que se llegare a celebrar.

Esta Dirección no se pronuncia sobre los aspectos técnicos ni económicos, por no ser su competencia, sino de las áreas pertinentes.

Atentamente,



**Ab. TANÍA MARÍA ZAMBRANO ALCÍVAR
PROCURADORA SÍNDICA PROVINCIAL**

GMF

c.c: Archivo