

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

PARA: Sr. Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

ASUNTO: Informe legal del Proyecto de Ordenanza Metropolitana que reconoce y regula las actividades y prestación de servicios de estibadoras, estibadores, trcicpleros y cuidadores de carga del Distrito Metropolitano de Quito.

De mi consideración:

En atención a su Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-0321-O de 19 de enero de 2021, mediante el cual remite *"el informe de la Secretaría de Inclusión Social respecto del proyecto de Ordenanza Metropolitana que reconoce y regula las actividades y prestación de servicios de estibadoras, estibadores, trcicpleros y cuidadores de carga del Distrito Metropolitano de Quito, con el fin de que se sirva emitir su informe y criterio legal dando cumplimiento a la Resolución No. 001-CIG-2022. Cabe señalar que el informe legal requerido, será conocido en la sesión No. 82 - Extraordinaria, convocada para el día jueves, 20 de enero de 2022, por lo que se solicita muy gentilmente que dicho informe sea remitido con la debida antelación, a fin de que pueda ser analizado por los señores miembros de la Comisión, previo a la realización de la sesión detallada."*; me permito manifestar lo siguiente:

1. Competencia:

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

2. Ámbito y objeto:

2.1. El objeto de este Informe es expresar el criterio de Procuraduría Metropolitana respecto del informe legal respecto del Proyecto de Ordenanza Metropolitana que reconoce y regula las actividades y prestación de servicios de estibadoras, estibadores, trcicpleros y cuidadores de carga del Distrito Metropolitano de Quito.

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

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

3. Antecedentes:

3.1. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-5906-O de 20 de diciembre de 2021, el Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano remitió la Resolución No. 041-CIG-2020 de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social, emitida en sesión No. 080 -

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

extraordinaria realizada el 16 de diciembre de 2021 en la cual se resolvió: *“solicitar a usted, que en el término de tres días, remitan sus informes técnicos y legal correspondientes respecto el proyecto de Ordenanza en referencia”*.

3.2. A través de Memorando Nro. GADDMD-PM-2022-0081-M de 13 de enero de 2022, desde la Subprocuraduría de Asesoría General, se solicitó prórroga para la entrega del informe jurídico respecto al Proyecto de Ordenanza Metropolitana que reconoce y regula las actividades y prestación de servicios de estibadoras, estibadores, tricipleros y cuidadores de carga del Distrito Metropolitano de Quito en razón de que no se contaba con los informes técnicos ni con la documentación habilitante para la elaboración de dicho informe.

3.3. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-0202-O de 13 de enero de 2022 el Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano remitió la Convocatoria a la Sesión No. 081 - Extraordinaria de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social -Eje Social- para el día viernes 14 de enero de 2022 a las 10h00 de manera virtual, para tratar entre otros puntos, el Informe para el Proyecto de Ordenanza Metropolitana que reconoce y regula las actividades y prestación de servicios de estibadoras, estibadores, tricipleros y cuidadores de carga del Distrito Metropolitano de Quito.

3.4. En la Sesión No. 081 - Extraordinaria de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social -Eje Social- realizada el día viernes 14 de enero de 2022 a las 10h00 de manera virtual, resolvió:

“1. Solicitar a la Secretaría de Inclusión Social remita en el término de un día, el informe respecto del proyecto de Ordenanza Metropolitana que reconoce y regula las actividades y prestación de servicios de estibadoras, estibadores, tricipleros y cuidadores de carga del Distrito Metropolitano de Quito.

2. Una vez que la Secretaría de Inclusión Social remita dicho informe, la Procuraduría Metropolitana en el término de tres días remitirá a la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social, su informe y criterio legal respecto del mencionado proyecto de Ordenanza.”

3.5. Con Oficio Nro. GADDMQ-DC-GCH-2022-0017-O de 18 de enero de 2022 la señora Gissela Elizabeth Chalá Reinoso, Concejala Metropolitana remitió al Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano la solicitud para convocar a la Sesión Extraordinaria de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social -Eje Social- para el día jueves 20 de enero de 2022 a las 15h00 en forma virtual.

3.6. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-0320-O de 19 de enero de 2022 el Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano remitió la Convocatoria a la Sesión No. 082 - Extraordinaria de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social -Eje Social- para el día jueves 20 de enero de 2022 a las 15h00 de manera virtual, para tratar entre otros puntos, el conocimiento del cumplimiento de la Resolución No. 001-CIG-2022, referente a los informes solicitados del Proyecto de Ordenanza Metropolitana que reconoce y regula las actividades y prestación de servicios de estibadoras, estibadores, tricipleros y cuidadores de carga del Distrito Metropolitano de Quito; y resolución al respecto.

3.7. Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SS-2022-0070 de 18 de enero de 2022, el Sociologo Francisco Fernando Sánchez Cobo, Secretario de Inclusión Social, remite el informe elaborado por la Dirección de Promoción de Derechos sobre el Proyecto de Ordenanza Metropolitana que reconoce y

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

regula las actividades y prestación de servicios de estibadoras y estibadores, tricicleros y cuidadores de carga del Distrito Metropolitano de Quito, el mismo que en el numeral 3 denominado “Conclusiones y Recomendaciones” recomienda: “(...) *continuar con el proceso de aprobación de la Ordenanza, así como el desarrollo de las actividades programadas entre la SIS y la Comisión de Igualdad, Género, e Inclusión Social, con el fin de generar instrumentos legales, técnicos y articular servicios y propuestas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de esta población, a la protección de sus derechos labores, y en general, al ejercicio y garantía de derechos de este grupo de atención prioritaria.*”

3.8. A través de Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-0321-O de 19 de enero de 2022, el Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano remitió a la Procuraduría Metropolitana el Informe de la Secretaría de Inclusión Social respecto del proyecto de Ordenanza Metropolitana que reconoce y regula las actividades y prestación de servicios de estibadoras y estibadores, tricicleros y cuidadores de carga del Distrito Metropolitano de Quito, con el fin de que se sirva emitir su informe y criterio legal dando cumplimiento a la Resolución No. 001-CIG-2022, de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social.

4. Marco Jurídico

4.1. Constitución de la República del Ecuador

El artículo 33 señala que: *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía (...);*

El artículo 66, en su numeral 15 establece que se reconoce y garantizará a las personas: “(...) 15. *El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental (...);*”

El artículo 226 prevé 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.”

El artículo 264 señala las competencias exclusivas de los gobiernos municipales: “1. *Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; y, 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (...);*”

El artículo 283 dispone que: *“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.”*

El artículo 284 en sus numerales 6 y 7, indica que entre los objetivos de la política económica se

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

encuentran los siguientes: “6. *Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales*”^{1/4} y, “7. *Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleos sostenibles en el tiempo (...)*”;

El artículo 319 establece que: “*Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas (...)*”;

El artículo 325 manifiesta: “*El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.*”;

El artículo 326 dice: “*El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: “(...) 7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma, se garantizará la organización de los empleadores.*”

El artículo 329 en sus incisos tercero y quinto puntualizan que: “*(...) Se reconocerá y se protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo. (...) El Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo (...)*”;

El artículo 331 señala que: “*El Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. (...)*”;

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

El artículo 1 sobre la facultad legislativa indica que “*Tal como lo establecen los incisos finales de los artículos 264 y 266 de la Constitución de la República, la facultad legislativa del Concejo Metropolitano de Quito se expresa a través de ordenanzas.*” (El énfasis me pertenece).

El artículo 2 regula la expedición de Ordenanzas, señalando que “*El Concejo Metropolitano de Quito solo podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán, necesariamente, reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, y se denominarán ordenanzas metropolitanas.*

Se excluyen de lo previsto en el inciso anterior las siguientes ordenanzas:

- a. Ordenanzas que contengan Planes Metropolitanos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de Uso y Gestión del Suelo, Planes Especiales, Planes Parciales, y sus respectivas reformas;*
- b. Ordenanzas relacionadas con el presupuesto municipal;*
- c. Ordenanzas de designación de espacios públicos;*
- d. Ordenanzas sobre declaratorias de áreas de protección ambiental;*
- e. Ordenanzas de regularización de urbanizaciones sujetas a reglamentación general y de interés social;*
- y;*
- f. Ordenanzas de asentamientos humanos de hecho y consolidados.*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

Las ordenanzas a las que se refiere este artículo tendrán, cada una de ellas, una numeración distinta e independiente.”

El artículo 28 manifiesta que *“Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; e) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales (...)”*

El artículo 29 en cuanto a las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados señala que *“El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas: a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social.”*

El artículo 56 expresa que *“El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección de los concejales o concejalas se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley.”*

El artículo 86 define que *“El concejo metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano. Estará integrado por los concejales o concejalas elegidos por votación popular de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia electoral. El alcalde o alcaldesa metropolitana lo presidirá con voto dirimente. En la elección de concejales o concejalas metropolitanos se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución.”*

El artículo 87 puntualiza las atribuciones del Concejo Metropolitano: *“a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; d) Expedir acuerdos o resoluciones en el ámbito de sus competencias para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares; l) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa metropolitana del gobierno distrital metropolitano, de acuerdo con lo previsto en este Código; q) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el alcalde o alcaldesa metropolitana; (...)”*

El artículo 88 en cuanto a las atribuciones de los Concejales o Concejalas Metropolitanas señala que *“Los concejales o concejalas metropolitanas serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones y omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozarán de fuero de corte provincial. Tienen las siguientes atribuciones: a) La intervención con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del concejo metropolitano; b) La presentación de proyectos de ordenanzas distritales, en el ámbito de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo; c) La intervención ante el consejo metropolitano de planificación y en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe el concejo metropolitano autónomo; y, d) La fiscalización de la gestión del Alcalde Metropolitano de conformidad con este Código y la ley.” (El énfasis me pertenece).*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

El Título VIII establece las disposiciones comunes y especiales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre estas el procedimiento parlamentario básico, las comisiones de los órganos legislativos y las prohibiciones de los Concejos y sus integrantes.

Específicamente dentro de este título, está el artículo 322, el cual hace referencia al tratamiento del proyecto de ordenanzas, señalando de forma textual: *“Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros. Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados. El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos. Una vez aprobada la norma, por secretaría se la remitirá al ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes. El legislativo podrá allanarse a las observaciones o insistir en el texto aprobado. En el caso de insistencia, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para su aprobación. Si dentro del plazo de ocho días no se observa o se manda a ejecutar la ordenanza, se considerará sancionada por el ministerio de la ley.”*

4.3. Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación

El artículo 1 señala que esta ley tiene por objeto: *“Establecer el marco normativo que incentive y fomente el emprendimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico, promoviendo la cultura emprendedora e implementando nuevas modalidades societarias y de financiamiento para fortalecer el ecosistema emprendedor. El ámbito de esta ley se circunscribe a todas las actividades de carácter público o privado, vinculadas con el desarrollo del emprendimiento y la innovación, en el marco de las diversas formas de economía pública, privada, mixta, popular y solidaria, cooperativista, asociativa, comunitaria y artesanal”;*

4.4. Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario

El artículo 75 puntualiza: *“Emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos.- Son personas o grupos de personas que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes o prestación de servicios en pequeña escala efectuadas por trabajadores autónomos o pequeños núcleos familiares, organizadas como sociedades de hecho con el objeto de satisfacer necesidades, a partir de la generación de ingresos e intercambio de bienes y servicios. Para ello generan trabajo y empleo entre sus integrantes.*

4.5. Código Orgánico Administrativo

El artículo 22, respecto a los Principios de seguridad jurídica y confianza legítima establece que *“Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada”.

El artículo 39 contempla que *“Las personas cumplirán, sin necesidad de requerimiento adicional, con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en general y las decisiones adoptadas por autoridad competente.”*

Por otra parte, el artículo 65 define a la competencia como *“(…) la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.”*

En concordancia, el artículo 67 respecto al alcance de las competencias atribuidas señala que *“El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones (…).”*

4.6. Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito

El artículo 7 manda que *“El gobierno del Distrito Metropolitano se ejerce por el Concejo o Cabildo, integrado por los concejales o ediles y presidido por el Alcalde Metropolitano, quien además dirige la administración distrital como su más alta autoridad jerárquica y es responsable de la gestión de ésta. El Concejo organizará, mediante Ordenanza, los diferentes ramos de la administración y establecerá la estructura funcional para cada uno de ellos.”*

El artículo 8 indica que le corresponde especialmente al Concejo Metropolitano: *“(…) 5. Regular su régimen de sesiones y dictar los demás reglamentos que se requieran para el funcionamiento del Concejo Metropolitano; 15) Establecer las políticas generales de la acción institucional y aprobar los planes y programas de actividades y los correspondientes presupuestos, así como fiscalizar y velar por la rectitud, eficiencia y legalidad de la gestión administrativa metropolitana; (…)”*

4.7. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

El artículo 1, respecto a la Facultad legislativa menciona que *“Tal como lo establecen los incisos finales de los artículos 264 y 266 de la Constitución de la República, la facultad legislativa del Concejo Metropolitano de Quito se expresa a través de ordenanzas. (El énfasis me pertenece).”*

En consonancia, el artículo señala que *“El Concejo Metropolitano de Quito solo podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán, necesariamente, reformativas de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, y se denominarán ordenanzas metropolitanas.”*

Se excluyen de lo previsto en el inciso anterior las siguientes ordenanzas:

- a. Ordenanzas que contengan Planes Metropolitanos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de Uso y Gestión del Suelo, Planes Especiales, Planes Parciales, y sus respectivas reformas;*
 - b. Ordenanzas relacionadas con el presupuesto municipal;*
 - c. Ordenanzas de designación de espacios públicos;*
 - d. Ordenanzas sobre declaratorias de áreas de protección ambiental;*
 - e. Ordenanzas de regularización de urbanizaciones sujetas a reglamentación general y de interés social;*
- y,*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

f. Ordenanzas de asentamientos humanos de hecho y consolidados.

Las ordenanzas a las que se refiere este artículo tendrán, cada una de ellas, una numeración distinta e independiente.

4.8. Resolución No. C 074 de 8 de marzo de 2016

La Resolución No. C 074 de 8 de marzo de 2016 regula el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, el ejercicio de la facultad fiscalizadora, la coordinación entre el Concejo y el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano. Específicamente el artículo 13 establece el procedimiento para el tratamiento de las ordenanzas.

5. Observaciones específicas al Proyecto

En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.

- Exposición de motivos consta en forma clara la definición de la actividades que desempeñan los estibadoras, estibadores, tricicleros, cocheros y cuidadores de carga, acogiendo la observación de la Secretaria de Inclusión Social incorporar el enfoque intercultural con el fin de abarcar a todos los estratos sociales y e incluir el estado de salud y de vulnerabilidad de estas personas que en muchos casos son adultos mayores.

- El contenido del proyecto corresponde ámbito, aplicación, definiciones, atribuciones y deberes de entidades municipales, derechos y atribuciones de los estibadores, tricicleros, cocheros y cuidadores de carga, procedimiento administrativo y requisitos otorgamiento de permisos, credencial metropolitana, vestimenta de identificación, sistema de información del giro de negocio.

- En cuanto al articulado, tanto en el objeto como en el ámbito de aplicación se debe eliminar la palabra “cocheros” por encontrarse duplicada.

- En el artículo propuesto ámbito de aplicación, se sugiere eliminar: “y demás instalaciones municipales en donde realicen actividades comerciales”. Acogiendo la observación de la Agencia Distrital de Comercio, que no todos los espacios de los Centros Comerciales Populares, son instalaciones municipales, toda vez que se rigen bajo el Régimen de Propiedad Horizontal y Reglamento, Reglamento Interno de Copropietarios, o Asamblea de Copropietarios en caso de haberlo, en donde el Municipio es un copropietario más de dichos centros.

- En el segundo inciso del ámbito de aplicación, se otorga la responsabilidad de velar el cumplimiento y ejecución sobre las disposiciones de la ordenanza, al Municipio a través de la Agencia Distrital de Comercio. Sin embargo en el proyecto no se establece un articulado respecto a incumplimientos, sanciones y responsable de control.

- En cuanto a las atribuciones y deberes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por intermedio de las entidades municipales, en cuanto a la Agencia Distrital de Comercio, se establece:

- En el numeral 1.- “Debe establecer con claridad en cuanto al registro de los estibadoras, estibadores, tricicleros, cocheros y cuidadores de carga, los mismos deberán mantenerse actualizados”.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

Respecto a esta atribución debe especificarse y no cause confusión con las atribuciones de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito, en donde se establece también que deben contar con un registro los estibadores y tricicleros, por lo que se debería establecer que se exceptúa el ejercicio de sus actividades en dicho mercado y evitar conflicto de competencias.

- En el numeral 5.- *Otorgar la vestimenta (chompa, overoles, o uniformes que cada organización requiera) se entregarán dos veces al año gratuitamente por parte de la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, que lo identifique durante el desempeño de su actividad*".

La Agencia Distrital de Comercio solicita un pronunciamiento por parte de esta Procuraduría, en cuanto a que dicha disposición estaría en contraposición con el ordenamiento jurídico vigente, si se trata de una pre asignación presupuestaria.

- Al respecto, es menester señalar lo dispuesto en el inciso tercero del art. 99 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: *"En cumplimiento de la Constitución de la República solamente las preasignaciones de dicha norma podrán recibir asignación de recursos, prohibiéndose crear otras preasignaciones presupuestarias"*; en concordancia con el art. 298 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE) el cual dispone: *"Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias"*; además del art. 287 CRE y art. 166 del COOTAD.

En tal sentido, acorde a las normas antes referidas la Agencia Distrital de Comercio, no podría atender dicho requerimiento, por lo que se sugiere eliminar el numeral 5., o a su vez establecer que la asociación o quienes conforman el giro del negocio, deberán contar con una ropa distintiva con la finalidad de identificar el desempeño de sus actividades en los diferentes espacios a ellos asignados en el proyecto de ordenanza.

Por tanto, se ha de considerar que la emisión de procedimientos y normas administrativas internas, le corresponde a la Administración General por delegación del señor Alcalde Metropolitano. En orden de ideas, la elaboración de la proforma presupuestaria institucional le corresponde al Alcalde, a través de la Administración General en conjunto con la Secretaria de Planificación, y la aprobación por parte del Concejo Metropolitano. Por lo que se requerirá de un informe técnico de cada uno de los órganos mencionados para su cumplimiento, en especial considerando lo previsto en el COOTAD de contar con los recursos necesarios para la generación de cualquier acción o actividad.

- En cuanto a deberes y obligaciones de las estibadoras, estibadores, tricicleros, cocheros y cuidadores de carga, se sugiere revisar respecto a las definiciones del tipo de servicio y los espacios que harán uso, y no causar confusión con las actividades de los trabajadores autónomos que se encuentra establecido en la Ordenanza Metropolitana N. 001 que establece el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

En el numeral 6 sobre las Obligaciones.- *"Las demás que establezca la presente ordenanza y su normativa de ejecución"*.

En el numeral propuesto no se determina quien emitirá la normativa de ejecución o cual sería el alcance de esta disposición.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

- En el proyecto previo a la emisión del permiso metropolitano y credencial, se sugiere coordinar con las dependencias inmersas en el proceso, para el otorgamiento de dicho permiso, estableciendo con claridad el procedimiento, entrega de requisitos y emisión en línea

- Respecto al artículo del proyecto "*De la vestimenta de identificación*".- Tomar en consideración lo dispuesto en líneas anteriores en cuanto a la provisión de vestimenta por parte de la Agencia Distrital de Comercio.

6. Análisis y criterio jurídico:

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

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

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

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

7. Conclusiones y recomendaciones:

De la normativa vigente citada anteriormente, así como del análisis realizado, la Procuraduría Metropolitana, respecto al requerimiento planteado, concluye según el caso y recomienda lo siguiente:

- a) La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de ordenanza metropolitana, seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente, en lo que le sea aplicable, el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

- b) Se recomienda considerar lo señalado respecto a la entrega de vestimenta a las estibadoras, estibadores, tricicleros, cocheros y cuidadores de carga.
- c) Se recomienda a la Comisión y al Concejo Metropolitano, las adecuaciones necesarias en la exposición de motivos e incorporar un enfoque intercultural con el fin de abarcar a todos los estratos sociales, e incluir el estado de salud y de vulnerabilidad de estas personas que en muchos casos son adultos mayores.
- d) Las adecuaciones necesarias en el articulado del proyecto, con el objeto, alcance y regulaciones específicas se refieran de manera particular a la regulación y uso de los espacios para las estibadoras, estibadores, tricicleros, cocheros y cuidadores de carga.
- e) Se recomienda al Concejo Metropolitano se requiera a los órganos y dependencias del GAD DMQ, según sus competencias, los informes técnicos correspondientes que justifiquen y motiven la implementación, aplicación y control del proyecto de ordenanza.
- f) El presente Informe no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico que, en razón de su competencia material, corresponden, de forma exclusiva, a la responsabilidad de los órganos técnicos correspondientes del GAD DMQ; tampoco se refiere a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a otros órganos y dependencias de la Municipalidad.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

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

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-0321-O

Anexos:

- Informe SIS.pdf
- resolución_no_001-cig-2022-signed.pdf
- gaddmq-dc-gch-2022-0017-o.pdf
- GADDMQ-SGCM-2021-5906-O.pdf
- GADDMQ-SGCM-2022-0202-O.pdf
- GADDMQ-SGCM-2022-0320-O.pdf
- GADDMQ-SGCM-2022-0321-O.pdf
- proyecto_ordenanza_estibadores_16-12-2021.pdf
- proyecto_ordenanza_estibadores_16-12-2021.docx
- resolución_no_041-cig-2020-signed.pdf
- GADDMQ-PM-2022-0081-M.pdf
- GADDMQ-SS-2022-0070.pdf

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0126-M

Quito, D.M., 20 de enero de 2022

Copia:

Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal

Procurador Metropolitano

PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Sra. Gissela Elizabeth Chalá Reinoso

Concejala Metropolitana

DESPACHO CONCEJAL CHALA REINOSO GISSELA

Sra. Abg. Monica Sandoval Campoverde

Concejala Metropolitana

DESPACHO CONCEJAL SANDOVAL CAMPOVERDE MONICA DEL CARMEN

Sr. Orlando Toshiro Nuñez Acurio

Concejal Metropolitano

DESPACHO CONCEJAL NUÑEZ ACURIO ORLANDO TOSHIRO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Maria Jose Chavez Naranjo	mjcn	PM-ASE	2022-01-20	
Revisado por: Monica Janeth Guzman Velasco	mjgv	PM-ASE	2022-01-20	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-01-20	

