



# UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

*La Universidad Católica de Loja*

## ÁREA SOCIO HUMANÍSTICA

TITULO DE ABOGADO

**Relación jurídica que mantienen los distribuidores de las tarjetas prepago del sistema Quito “Zona Azul” con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

TRABAJO DE TITULACIÓN

AUTORA: Bolaños Zhindon, Paola Andrea, Lcda

DIRECTORA: Correa Quezada, Liliana del Cisne, Mtra

CENTRO UNIVERSITARIO QUITO

2016



*Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>*

*Abril, 2015*

## APROBACIÓN DE LA DIRECTORA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Maestra

Liliana del Cisne Correa Quezada

**DOCENTE DE LA TITULACIÓN**

De mi consideración:

El presente trabajo de **Relación jurídica que mantienen los distribuidores de las tarjetas prepago del sistema Quito “Zona Azul” con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito** realizado por Bolaños Zhindon, Paola Andrea, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, julio de 2016

f).....

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo **Bolaños Zhindon, Paola Andrea** declaro ser autora del presente trabajo de titulación Relación jurídica que mantienen los distribuidores de las tarjetas prepago del sistema Quito “Zona Azul” con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de la Titulación de Derecho siendo la Mtra. Lilibiana del Cisne Correa Quezada directora del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado o trabajos de titulación que se realicen con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”

f).....  
Autor Bolaños Zhindon, Paola Andrea  
Cédula **0102605300**

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo está dedicado primeramente a Dios quien siempre me ha dado la fuerza para continuar adelante cumpliendo cada una de las metas propuestas, a mi madre por ser el ejemplo de mi vida, un ejemplo de lucha, constancia y superación y a mis dos pequeños hijos quienes son el motor y aliento diario y por quienes he llegado a culminar el más grande de mis sueños.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a la Universidad Técnica Particular de Loja, sus autoridades y personal docente quienes me abrieron las puertas y me recibieron como estudiante de mi segunda carrea en esta prestigiosa Universidad.

A mi madre y a mis hijos que con paciencia aportaron para hacer posible el cumplimiento de esta meta.

A todas las personas que aportaron con sus conocimientos, entrevistas e información valiosa para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARÁTULA.....	i
CERTIFICACIÓN.....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORIA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	vi
RESUMEN EJECUTIVO.....	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
DESARROLLO DE LOS CAPÍTULOS.....	4

### CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

<b>ANTECEDENTES, CONSTITUCIÓN Y COMPETENCIAS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.....</b>	<b>7</b>
Los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	7
Creación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	7
Principales Facultades y atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	8
Diferencias entre los GAD's Municipales y Distritales.....	8
El Distrito Metropolitano de Quito.....	8
Creación.....	9
Fines.....	9
Funciones.....	9
Órganos del Gobierno Municipal.....	11
Las Empresas Públicas Metropolitanas.....	11
Origen de las Empresas Públicas Metropolitanas.....	12
Facultades y atribuciones de las Empresas Públicas Metropolitanas.....	13
Régimen Jurídico de la Empresa Pública.....	13
Régimen patrimonial de las Empresas Públicas.....	13
Hasta donde se marca la competencia de las Empresas Públicas Metropolitanas.....	14
Los Estacionamientos del Distrito Metropolitano de Quito.....	14
Del Sistema Quito "Zona Azul" y la Red de Estacionamientos.....	16
Finalidad que persigue el Sistema Quito Zona Azul.....	16
Beneficios y desventajas de los estacionamientos tarifados.....	17
<b>RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y LOS DISTRIBUIDORES DE LAS TARJETAS PREPAGO DEL SISTEMA QUITO "ZONA AZUL"</b>	
Relación entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y los distribuidores de las tarjetas prepago del sistema Quito "Zona Azul".....	18
Formas de contratación de los distribuidores de las tarjetas prepago del Sistema Quito "Zona Azul".....	18
Del Contrato de distribución de las tarjetas prepago "Zona Azul".....	19
<b>FACTIBILIDAD TÉCNICA-FINANCIERA DE UNA POSIBLE RELACIÓN DE DEPENDENCIA ENTRE EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y</b>	

## LOS DISTRIBUIDORES DE LAS TARJETAS PREPAGO DEL SISTEMA QUITO “ZONA AZUL”

iv

Estudio de dos sistemas de estacionamiento rotativo en Ecuador.....	20
Sistema estacionamiento tarifado en Ambato.....	20
Creación.....	20
Fines.....	21
Quién realiza la distribución.....	21
Sistema de estacionamiento tarifado en Cuenca.....	21
Creación.....	21
Fines.....	22
Quién realiza la distribución.....	22
Análisis de los distintos contratos suscritos con los distintos operadores del Sistema de Estacionamiento Tarifados tanto en Ambato y Azuay.....	22

### NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA ENTRE LOS DISTRIBUIDORES DE LAS TARJETAS PREPAGO DEL SISTEMA QUITO “ZONA AZUL” Y EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Relación jurídica de los distribuidores de tarjetas prepago del Sistema Quito Zona Azul.....	23
Contrato comercial suscrito con los distribuidores.....	24
Argumentos legales de los distribuidores para ser contratados bajo relación de dependencia con Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.....	24
Divergencias legales referente al esquema de contratación de los distribuidores y el municipio.....	24
Juicios que registran sentencias a nivel municipal respecto a los problemas de contratación de los distribuidores.....	25
Análisis del acta transaccional suscrita entre los distribuidores y el Municipio.....	25
Contratación de personal bajo la relación de dependencia.....	26
Formulación de quejas y sugerencias por parte de la ciudadanía.....	27
Bajo que argumento legal se los podría sancionar.....	28

### CAPITULO 2.

Métodos y Materiales.....	29
---------------------------	----

### CAPÍTULO 3.

Resultados.....	33
Conclusiones.....	47
Recomendaciones.....	49
Bibliografía.....	51
Legislación.....	51
Lincografía.....	52
Anexos.....	53

## ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

<b>Tabla No. 1</b>	Gastos para la empresa si contrata a distribuidores.....	437 27
<b>Tabla No. 2</b>	Informe de recaudación mensual de zona azul 2015.....	27
<b>Tabla No. 3</b>	Población y muestra.....	31
<b>Tabla No. 4</b>	Variable Independiente: Existencia de relación laboral entre distribuidores y Municipio.....	31
<b>Tabla No. 5</b>	Variable Dependiente: Si los distribuidores pasan a formar parte del Municipio mejora el servicio.....	31
<b>Tabla 6.</b>	Obtención de variables.....	31
<b>Tabla 7.</b>		
<b>Figura 1.</b>	Relación Municipio-Distribuidores.....	35
<b>Tabla 8.</b>		
<b>Figura 2.</b>	Manejo directo del Municipio de tarjeta zona azul.....	36
<b>Tabla 9.</b>		
<b>Figura 3.</b>	Reuniones con distribuidores.....	37
<b>Tabla 10.</b>		
<b>Figura 4.</b>	Suscripción con Municipio.....	38
<b>Tabla 11.</b>		
<b>Figura 5.</b>	Relación actual con el Municipio.....	39
<b>Tabla 12.</b>		
<b>Figura 6.</b>	Relación con el Municipio.....	40
<b>Tabla 13.</b>		
<b>Figura 7.</b>	Satisfacción del servicio .....	41
<b>Tabla 14.</b>		
<b>Figura 8.</b>	Inconvenientes con el sistema.....	42
<b>Tabla 15.</b>		
<b>Figura 9.</b>	Relación Distribuidores-Municipio.....	43
<b>Tabla 16.</b>		
<b>Figura 10.</b>	Normativa vigente.....	44
<b>Tabla 17.</b>		
<b>Figura 11.</b>	Beneficios para las partes.....	45

## **RESUMEN**

El objeto fundamental es identificar los problemas que se han generado en la aplicación de la normativa actual que regula el "Sistema de Estacionamientos de Quito", realizando una breve comparación de las causas por las cuales no se ha logrado tener la aceptación esperada a comparación del mismo servicio en otras ciudades del Ecuador en las cuales el mismo sistema ha sido aceptado y aprobado por la ciudadanía.

Para lograr lo mencionado es de vital importancia analizar primeramente desde la óptica de la distribución y sus continuos problemas con la Administración a cargo del servicio y es ahí justamente el punto donde radica el objeto de la presente investigación, tratar de identificar las inconsistencias que se presentan en la normativa que regula el "Sistema de Estacionamientos de Quito", en cuanto a la existencia o no de una relación jurídica entre las personas que realizan la distribución de las tarjetas prepago de zona azul y la continua discusión con el Municipio para ser reconocidos como empleados públicos directos, y finalmente colegir en el hecho de pensar si la calidad del servicio mejoraría al tener la opción contraria a la que se maneja en la actualidad.

## **ABSTRACT**

The main object is to identify the problems that have arisen in the implementation of the current rules governing the "Sistema de Estacionamientos de Quito", making a brief comparison of the causes for which has not managed to have the expected acceptance comparison the same service in other cities of Ecuador in which the same system has been accepted and approved by the public.

To achieve the aforementioned is of vital importance to analyze first from the perspective of distribution and continuing problems with the administration in charge of the service and that is precisely the point where the object of this investigation was to try to identify the inconsistencies that arise in the rules governing the "Sistema de Estacionamientos de Quito" as to the existence of a legal relationship between persons performing the distribution of prepaid cards blue zone and continuous discussion with the municipality to be recognized as direct public employees, and finally deduce the fact wonder if the quality of service would improve by having the other option which is handled today.

## INTRODUCCIÓN

Mediante Ordenanza Metropolitana No. 221, sancionada el 09 de agosto de 2007, el Concejo Metropolitano de Quito, crea el “Sistema de Estacionamientos de Quito”, con el objetivo de apoyar el desarrollo territorial, la conectividad y movilidad dentro del Distrito Metropolitano de Quito, así como mejorar las condiciones de circulación peatonal, vehicular y ciclística. Mediante Ordenanza Metropolitana No. 111 publicada en Registro Oficial 260 de enero 27 de 2004 se crea el Sistema de Estacionamiento Rotativo Tarifado “Quito Zona Azul”.

En ese mismo sentido, para el cumplimiento de lo emitido en la Resolución antes mencionada, se emite la Resolución de Concejo Metropolitano No. 455, del 03 de julio del 2008, que contiene el Reglamento Operativo del “Sistema de Estacionamientos de Quito”, el mismo que, determina los aspectos operativos para el funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Rotativo Tarifado “Zona Azul”, en los que se incluye a las “Tarjetas Prepago Zona Azul”, las que constituyen el actual mecanismo para controlar el tiempo de uso del espacio público en los estacionamientos rotativos tarifados de vehículos en la vía; así como, cualquier otro mecanismo de control que las sustituya, debido a la implementación de una innovación tecnológica.

Producto de la necesidad de contar con un método para la distribución del mecanismo para controlar el tiempo de uso del espacio público para el estacionamiento rotativo tarifado de vehículos en la vía, la normativa metropolitana establece una reducción del 50% del valor de la tarifa al usuario, a fin de que el otro 50% se constituya como una ganancia de cada distribuidor.

Y es justamente en el punto de la distribución donde surgen los inconvenientes legales investigados, existen alrededor de 450 distribuidores que tienen un contrato debidamente suscrito; sin embargo, 50 distribuidores restantes, han reclamado, desde el inicio de las operaciones del Sistema, esto es aproximadamente desde el año 2004, un reconocimiento por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ante una supuesta relación de dependencia; fundamentados en ciertas condiciones que les daría el derecho de ser empleados municipales, en el ejercicio de sus funciones.

Los distribuidores del mecanismo de control de uso de espacio público en la vía, denominado Sistema de Estacionamiento Rotativo Tarifado Quito “Zona Azul”, en reiteradas ocasiones, han presentado sus quejas y peticiones, incluso a través de las vías judiciales,

amparados en lo que establece el Código de Trabajo, específicamente el artículo 8, referente al contrato individual de trabajo.

En virtud de lo expuesto y, en vista de que hasta la presente fecha, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la entidad competente, no ha podido regularizar de manera íntegra, la relación jurídica que mantienen los distribuidores de las tarjetas prepago del Sistema Zona Azul, por cuanto su alegación se encuentra enfocada a un reconocimiento de su supuesta calidad de trabajadores del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se considera una problemática que puede ser dilucidada, a través del presente trabajo investigativo.

Mediante el presente trabajo de investigación se realiza un análisis de las argumentaciones jurídicas que establecen los distribuidores de las tarjetas prepago del Sistema Quito Zona Azul quienes se han negado rotundamente a su regularización; se identifica sus posiciones y se establece si realmente responden a una realidad jurídica que la respalde y su lucha por negarse a suscribir los contratos mercantiles, contratos que ya han sido suscritos por la mayoría de distribuidores.

En el desarrollo de los capítulos se revisa la normativa aplicable existente para la distribución, sus deficiencias, se realiza un análisis de los ingresos que se reciben en el Municipio por esta distribución, concluyendo en el mejor mecanismo aplicable para el DMQ de la distribución de las tarjetas prepago "Zona Azul".

El limitante más complicado para el cumplimiento de los objetivos es el análisis de toda la documentación existente desde la creación del sistema, pues la normativa no se encuentra disponible con la facilidad que el caso amerita e igualmente los documentos suscritos por las partes.

El método que se utiliza en el desarrollo del tema propuesto para mi investigación, es el lógico deductivo, pues partiendo de la investigación que se realiza al respecto de este tema, se llega a conclusiones que definen inclusive la conveniencia de plantear reformas a las Ordenanzas Metropolitanas existentes que regulan el Sistema; se trata entonces de definir la norma aplicable adecuada para una correcta distribución de las tarjetas prepago y una correcta convivencia entre los distribuidores y el Municipio.

Por otro lado, se considera necesario y de gran utilidad el empleo del método hipotético deductivo, pues se realiza el análisis de casos concretos en los que ha existido confusión

legal, en concreto podría deducir a través del estudio de dichos casos cuál sería la mejor manera para ser aplicada dentro de nuestra legislación y dentro de los casos que se presenten a futuro la aplicación de una adecuada normativa.

Para acompañar los dos métodos antes dichos se utiliza el método analítico, el mismo que se encuentra a lo largo de toda la investigación, pues se realiza un análisis profundo de las circunstancias que han permitido iniciar este amplio debate

Específicamente se utilizan estos métodos mediante realizando un análisis de casos cotidianos de funcionarios que trabajan en el día a día dentro del sistema de estacionamientos denominado "Zona Azul" y se citan ejemplos de casos específicos que ya han sido tratados en vía judicial, los mismos que ayudan para el establecimiento de la metodología a ser utilizada (muestra).

**CAPÍTULO I**  
**MARCO TEÓRICO**

## **Título 1**

### **Antecedentes, constitución y competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito**

#### **1.1. Gobiernos Autónomos Descentralizados**

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) (publicada en Registro Oficial No.449, de 20 de octubre del 2008), establece una nueva organización territorial del Estado, incorpora nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y dispone que por ley se establezca el sistema nacional de competencias, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional.

El CRE otorga el carácter de ley orgánica, entre otras, a aquellas que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

De acuerdo con la disposición transitoria primera, numeral nueve del CRE, la ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del estado.

#### **1.1. Creación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.**

Con la aprobación del CRE, se ha organizado el territorio ecuatoriano de diferente forma. Las nuevas figuras propuestas son las regiones y los regímenes especiales, constituidos por distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Debido a la nueva estructura territorial del Estado, se ha elaborado el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (última publicación, Registro Oficial No.166 de 22 de enero del 2014), aprobado por la Asamblea Nacional y por el cual las municipalidades reciben el nombre de Gobiernos Autónomos Descentralizados regulados por el COOTAD, el mismo que busca fortalecer al Estado mediante la consolidación de cada uno de los niveles de gobierno, a través del establecimiento preciso de los roles y competencias de cada uno de ellos. Adicionalmente se desarrolla un modelo

de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

### **1.1.2. Principales facultades y atribuciones de los gobiernos descentralizados.**

Según el Art. 5 del COOTAD, la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en el CRE comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial, la autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, por último, la autonomía financiera se expresa en el derecho de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el presupuesto general de estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos.

### **1.1.3. Diferencias entre los GAD's municipales y distritales.**

La diferencia que establece el Art. 83 del COOTAD, de los gobiernos autónomos descentralizados municipales es el estatuto de autonomía para el ejercicio de las funciones y competencias que les corresponden y las que asuman de los otros niveles de gobierno autónomo descentralizado.

## **1.2. Distrito Metropolitano de Quito**

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), ubicado en la provincia de Pichincha al norte de Ecuador, fundada en 1534, cuya capital es la ciudad de San Francisco de Quito. El DMQ se divide en 8 administraciones zonales, las cuales contienen a 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales y suburbanas. Las parroquias urbanas están divididas en barrios.

### **1.2.1 Creación.**

Mediante la Ley de Régimen para el DMQ (publicada en Registro Oficial No.345 de 27 de diciembre de 1993), el Municipio capitalino asumió más competencias, como la del transporte que en esa época era responsabilidad del Gobierno Nacional. Hoy con el CRE a Quito como Distrito Metropolitano le corresponde asumir las competencias de los gobiernos cantonales, provinciales y regionales, convirtiéndolo así en una "ciudad-distrito-región".

El Distrito Metropolitano es sinónimo de área metropolitana, ya que Quito incluye el área urbana de la ciudad capital, al igual que las parroquias rurales vecinas, entre ellas Tababela, donde actualmente se levanta el principal aeropuerto del país.

El 27 de octubre de 1993 fue creado el DMQ, declarada por la UNESCO, como "Patrimonio Cultural de la Humanidad", en noviembre de 1978.

### **1.2.2. Fines.**

El Art. 2 de la Ley de Régimen del DMQ manifiesta que además de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del DMQ cumplirá las finalidades siguientes:

- 1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones;
- 2) Planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias. Sus decisiones se enmarcarán en las políticas nacionales que determine, de acuerdo con sus atribuciones, el Consejo Nacional de Tránsito. La ejecución de las regulaciones, que sobre transporte público y privado adopte el Concejo Metropolitano tanto será controlada por la Política Nacional, a través de sus organismos especializados, que conservará para este efecto las atribuciones contenidas en leyes especiales. Las disposiciones de este numeral no modifican las normas legales y reglamentarias que garantizan ingresos a la Policía Nacional, quien continuará percibiéndolos como lo ha hecho hasta ahora;
- 3) Preverá y controlará cualquier tipo de contaminación del ambiente; y,
- 4) Propiciará la integración y participación de la comunidad. Las Ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios.  
(LRDMQ)

### **1.2.3. Funciones.**

El COOTAD en su Art. 84 define las funciones del GAD Metropolitano:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción distrital metropolitana, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas metropolitanas, 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;
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción distrital metropolitana;
- e) Elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, 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, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley, y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública distrital correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad, solidaridad, subsidiariedad, participación y equidad;
- g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística en el distrito metropolitano, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;
- h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;
- i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio metropolitano;
- i) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;
- j) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en su circunscripción territorial de manera articulada con las políticas ambientales nacional.
- k) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;
- l) Regular y controlar el uso del espacio público metropolitano, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización;
- m) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción del distrito metropolitano, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;

- n) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial metropolitana con el objeto de precautelar el desarrollo ordenado de las mismas;
- o) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del distrito metropolitano;
- p) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio;
- q) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana metropolitanos, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;
- r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana; y,

Las demás que establezca su estatuto de autonomía y la ley. (COOTAD)

#### **1.2.4. Órganos del Gobierno Municipal.**

El Art. 245 del CRE establece:

Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado. (CRE)

El Art. 53 del COOTAD establece que los GAD's municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Por su parte el Art. 57 de la ley ibídem señala las atribuciones del concejo municipal. El Art. 151 del COOTAD manifiesta:

Con el objetivo de generar condiciones necesarias para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ejerzan sus competencias con eficiencia, eficacia, participación articulación intergubernamental y transparencia; se desarrollará de manera paralela y permanente un proceso de fortalecimiento institucional, a través de planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación y formación, en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnología, entre otras. (COOTAD)

El Concejo Municipal es el órgano de legislación y fiscalización del GAD municipal, 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 materia electoral. Los concejales o concejalas serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes por sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, y gozarán de fuero de corte provincial.

### **1.3. Las empresas públicas metropolitanas.**

Las empresas públicas están constituidas por mandato de ley para regular los sectores estratégicos del país, el Art.315 del CRE establece respecto a las empresas públicas: “El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas (...)”. La empresa nace justamente para regular y brindar servicios públicos de calidad a la ciudadanía de tal manera que se integren las necesidades elementales de las personas.

El numeral 2 del Art. 2 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) (publicada en Registro Oficial Suplemento No. 48 de 16 de octubre de 2009), establece: “...los medios para garantizar el cumplimiento a través de las empresas públicas de metas fijadas en las políticas del estado ecuatoriano de conformidad con los lineamientos sistema nacional descentralizado de planificación participativa”. Uno de los medios justamente para garantizar el cumplimiento de los objetivos fue la creación de las empresas públicas metropolitanas con objetivos claramente establecidos dentro de la normativa aplicable para los GAD’s Metropolitanos.

#### **1.3.1. Origen de las empresas públicas metropolitanas.**

El Art. 266 de CRE establece:

Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que correspondan a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales. (CRE)

Fue justamente el establecimiento de las facultades establecidas en el CRE lo que llevo a la creación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (CMDM) (publicado en Registro Oficial No. 226 de 21 de diciembre de 1997), en cuyo contenido fundamental establecía las competencias de las empresas publicas metropolitanas, el código fue sustituido en su parte pertinente por la Ordenanza Metropolitana No. 0301 (publicada en Registro Oficial No. 39 de 2 de octubre de 2009), en donde se establecen las competencias de las empresas publicas metropolitanas el artículo 1 de la precitada ordenanza manifiesta: “Las empresas públicas metropolitanas son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa, de gestión y con potestad coactiva...”.

Las empresas publicas metropolitanas nacen mediante ordenanza y por iniciativa del Alcalde, con el fin de realizar una división de competencias dentro del distrito metropolitano se crean justamente con el fin de ejecutar las obras prioritarias para la ciudad ya sea en el campo de obras públicas, transporte de pasajeros, agua potable, entre otras, es decir en todas las áreas estratégicas de la ciudad, todas las empresas publicas metropolitanas generan recursos y coadyuvan al buen vivir de los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito.

### **1.3.1. Facultades y atribuciones de las Empresas Públicas Metropolitanas.**

Al ser Quito un distrito metropolitano se ve facultada a contar con la autonomía política, administrativa, financiera necesaria que le facultará jurídicamente para que pueda por medio de la autonomía necesaria a crear empresas públicas, de tal manera que logren una descentralización de competencias dentro del municipio y por ende a la eliminación de la tramitología normal que hasta hace algunos años existía dentro del DMQ.

Una de sus atribuciones prioritarias es descongestionar la administración pública obteniendo un mayor rendimiento de todas sus operaciones, mantenido un control adecuado de sus recursos y logrando obtener los cambios adecuados para el cumplimiento de los objetivos mediante los cuales fueron creados.

### **1.3.2. Régimen Jurídico de la Empresa Pública.**

El régimen jurídico en donde se enmarca las atribuciones y responsabilidades de las empresas públicas en el Ecuador la encontramos en la LOEP, al respecto en su Art. 4 establece:

...entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que correspondan al Estado. (LOEP)

Cabe mencionar en este punto que la designación de los gerentes de las empresas públicas del Municipio del DMQ, es un proceso que inicia con la conformación de las comisiones del Concejo Metropolitano y las delegaciones de los Concejales a los directorios de las empresas.

### **1.3.3. Régimen patrimonial de las Empresas Públicas.**

Se mencionó en párrafos anteriores respecto al patrimonio de las empresas públicas, cada una cuenta con un régimen jurídico propio dotado de autonomía y su propio patrimonio, sin embargo al ser los ejecutores de sectores estratégicos reciben ingresos por sus servicios, estos ingresos son integrados directamente al presupuesto general del Municipio, para posteriormente repartirlo a las empresas públicas metropolitanas de acuerdo a plan operativo anual (POA) de cada una de las EP's, concordante con el Plan Anual de Inversión (PAI) , cabe mencionar que tanto el POA como el PAI de cada una de las instituciones es aprobado por el directorio.

### **1.3.4. Hasta donde se marca la competencia de las Empresas Públicas Metropolitanas.**

Como bien lo manda CRE y de igual manera lo abarca el derecho público, no se puede hacer más allá de lo que no se encuentre escrito o establecido, es decir en el derecho público no se puede especular o simplemente imaginar que se tiene más competencia de la establecida dentro de su organización.

Debe existir un equilibrio en todas las normas legales que sustenten las acciones de las empresas públicas metropolitanas de tal manera que una no vaya en contra de otra, esto inminentemente para dar cumplimiento al principio de legalidad que debe existir en cada una de ellas.

Esta norma jurídica no debe ir en contra ni restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales como bien se establece el CRE en su Art. 11 numeral 4, es decir cada empresa pública fue creada con un objetivo propio, de tal manera que se tenga clara la competencia y su funcionamiento.

## **1.4. Los estacionamientos del Distrito Metropolitano de Quito.**

El CRE en su artículo 262, establece:

Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: (...)3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. (...). (CRE)

Por su parte el COOTAD, en su Art. 32 manda:

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen; (...) c) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades; d) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional; (...). (COOTAD)

El Municipio del DMQ, mediante Ordenanza Metropolitana No. 055, de 12 de julio de 2001, crea la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración de Transporte, teniendo como su objeto la coordinación, administración, ejecución y fiscalización de todo lo relacionado con el Sistema de Transporte del Distrito Metropolitano de Quito, que comprende: el tráfico, el transporte y la red vial. En este sentido, esta empresa pública, era la competente para la administración de los distintos estacionamientos dentro del DMQ.

Posteriormente, mediante Ordenanza Metropolitana No. 0111 de 24 de diciembre de 2003, se creó el Sistema Metropolitano de Estacionamiento Rotativo Tarifado “Quito Zona Azul”; no siendo suficiente la regulación que contenía dicha ordenanza, por cuanto no reconocía el Sistema de Estacionamientos de Quito, sino únicamente el Sistema denominado “Zona Azul”, el Concejo Metropolitano emite la Ordenanza Metropolitana No. 0221, de 03 de julio de 2008, mediante la cual, se crea el “Sistema de Estacionamientos de Quito”, con el objetivo de apoyar el desarrollo territorial, la conectividad y movilidad dentro del Distrito Metropolitano de Quito, a través de una planificación, diseño y gestión de estacionamientos vehiculares existentes y nuevos proyectos.

Al tenor de la Ordenanza Metropolitana No. 0221, las competencias en la administración de todo el “Sistema de Estacionamientos de Quito”, quedó en la parte que nos atañe de la siguiente manera:

- Empresa Metropolitana de Servicios y Administración de Transporte en coordinación con la Dirección Metropolitana de Transporte.- Establecer técnicamente zonas en las vías públicas que podrán ser destinadas para el servicio de estacionamientos rotativos tarifado de vehículos.
- Dirección Metropolitana de Planificación Territorial.- Establecer y calificar técnicamente los espacios específicos en bienes públicos y privados que podrán ser destinados para el servicio de estacionamientos de vehículos en playa o edificio.
- Empresa de Desarrollo Urbano de Quito.- Realizar los estudios técnicos, desarrollo y gestión de todo el “Sistema de Estacionamientos de Quito”.
- Empresa Metropolitana de Servicios y Administración de Transporte.- Controlar y fiscalizar el “Sistema de Estacionamientos de Quito”, así como autorizar los estudios técnicos de ocupación de la red vial relacionada con los proyectos del “Sistema de Estacionamientos de Quito”.

Además la Ordenanza antes mencionada contiene toda la regulación metropolitana del “Sistema de Estacionamientos de Quito”, sin embargo, al haberse integrado a la Empresa Pública Municipal de Movilidad y Obras Públicas (actual EPMOP), la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito, y la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración de Transporte, mediante Ordenanza Metropolitana No. 282 de 12 de febrero de 2009, asume todas las competencias de administrar y operar los estacionamientos que conformen todo el “Sistema de Estacionamientos de Quito”.

#### **1.4.1. Del Sistema Quito “Zona Azul” y la Red de Estacionamientos.**

Con los antecedentes expuestos, el Municipio del DMQ, en un primer momento, mediante Ordenanza Metropolitana No. 0111 de 24 de diciembre de 2003, creó el Sistema Metropolitano de Estacionamiento Rotativo Tarifado “Quito Zona Azul”. Al tenor de lo que disponía dicha Ordenanza, las competencias de la administración del Sistema Metropolitano de Estacionamiento Rotativo Tarifado “Quito Zona Azul”, se encontraban distribuidas de la siguiente manera:

- Empresa Metropolitana de Servicios y Administración de Transporte.- Responsabilidad en procesos técnicos, administrativos y financieros.
- Policía Metropolitana.- Responsabilidad en los procesos de operación y control.
- Administraciones Zonales del MDMQ.- Responsabilidad en la coordinación de las actividades complementarias de la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración de Transporte.

Con respecto a la Red de Estacionamientos, es importante realizar la siguiente aclaración: la Red de Estacionamientos está conformada por los estacionamientos del centro histórico y los estacionamientos de la RED. Teniendo en los estacionamientos del centro histórico los siguientes: a) Cadisán, b) Yaku, c) San Blas, d) Montúfar 1, e) Montúfar 2, f) El Tejar y, g) La Ronda; en los estacionamientos de la RED, los siguientes: a) Carolina 1, b) Carolina 3, c) Carolina 4, d) Carolina 5, e) Carolina 6, f) Carolina 7, g) Carolina 8, h) Bicentenario A, i) Bicentenario B, j) Bicentenario C, k) La Esquina y, l) Cumandá.

#### **1.4.2. Finalidad que persigue el Sistema Quito “Zona Azul”.**

De conformidad con el artículo innumerado primero de la Ordenanza Metropolitana No. 0111, de 24 de diciembre de 2003, se crea el Sistema Metropolitano de Estacionamiento Rotativo Tarifado “Quito Zona Azul”, con el objetivo de proporcionar a los ciudadanos el derecho a utilizar la vía pública en forma ordenada y segura, a través de la generación de una oferta permanente y continua de espacios libres para el estacionamientos de vehículos.

Chauvin, J, (2006) “Historia del transporte urbano en Quito y sus conflictos”, tesis de pregrado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito-Ecuador, pp.46-48 manifiesta: El transporte público proporciona movilidad para la mayoría de los residentes de Quito, desafortunadamente la calidad actual de los servicios de transporte publico trae dificultades para muchos individuos y familias

El Sistema Metropolitano de Estacionamiento Rotativo Tarifado “Quito Zona Azul”, permite a la ciudadanía que utiliza el transporte particular como medio de movilización, acceder a espacios en la vía pública para dejar su vehículo. Para hacer uso de ella, después de estacionar su vehículo en una de las calles en donde hay Zona Azul, debe: pagar siempre por anticipado el uso del espacio público, verificar siempre que los datos del ticket prepago sean los correctos, colocar el ticket siempre al interior del vehículo en un lugar visible para su fácil control, y no exceder el tiempo máximo de estacionamiento, que es de dos horas en Zona Azul y hasta cinco horas en la Zona Azul Universitaria.

Adicionalmente, se beneficia la ciudadanía con el correcto uso de la Zona Azul, ya que este sistema genera disponibilidad de estacionamientos en la vía pública, además mejora el entorno urbano gracias al ordenamiento en el uso del espacio público, este sistema disminuye la congestión de tránsito vehicular en las zonas en las cuales existe la Zona Azul, a lo que se suma el hecho de que la Policía Metropolitana recorre las zonas de influencia. Finalmente, con la automatización del sistema, se eliminó la remarcación, evasión, la falsificación y los problemas por pérdidas de las tarjetas o tickets.

#### **1.4.3. Beneficios y desventajas de los estacionamientos tarifados.**

Los distintos estacionamientos tarifados, responden a una realidad de cada una de las ciudades que cuenta con este sistema, brindando, a través del mismo, la prestación de un servicio público de manera eficaz y eficiente, tal como manda tanto el CRE como el COOTAD.

Dentro de las ventajas o beneficios que resultan de la aplicación o implementación de los estacionamientos tarifados, tenemos que, en el DMQ, el Sistema de Estacionamiento Rotativo Tarifado Zona Azul, atendió durante el 2015, a 10´496 562 usuarios, en las 8 807 plazas de estacionamiento reguladas, que se encuentran distribuidas en seis sectores de la ciudad.

Así mismo, La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP), administra y gestiona esta red de parqueo, la misma que el año pasado, benefició a 268 287 personas con discapacidad y adultos mayores, a quienes el Municipio del Distrito

Metropolitano de Quito, exoneró del pago de este servicio de estacionamiento en la vía pública.

Por otro lado, es indiscutible que la contraprestación por el uso de un bien o servicio público, siempre llevará a que el usuario de dicho bien o servicio, no se encuentre del todo satisfecho, es por esta razón que se identifica como prioritario que exista una buena socialización de los proyectos especialmente en cuanto a los valores a cobrar.

## **Título 2**

### **Relación entre el municipio del Distrito Metropolitano de Quito y los distribuidores de las tarjetas prepago del sistema Quito “zona azul”**

#### **2.1. Relación entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y los distribuidores de las tarjetas prepago del sistema Quito “Zona Azul”.**

Es preciso señalar en este punto la diferencia existente entre un contrato de trabajo y una relación de trabajo manifiesta en la argumentación de Argueta, A, (2004) manifiesta: “El contrato y relación de trabajo como conceptos distintos y precisos de diferenciarlos, aunque ambas situaciones produzcan el mismo efecto” (p.14). Cabe mencionar que efectivamente los distribuidores mantienen una relación con el Municipio y lo que se pretende analizar es la disposición legal a la que se rigen las partes.

Por su parte es momento para señalar el concepto de un trabajador: “...es la persona quien trabaja, todo aquel que realiza una labor socialmente útil” (Cabanellas, G, 1997, p.387), de igual manera “un trabajador dependiente es quien ejecuta una tarea o presta sus servicios con sujeción a otra persona” (Ossorio, M, 1987, p.797)

El trabajo es entonces toda actividad dependiente o ejecutada por cuenta propia, que a cambio siempre generará una contraprestación económica.

Al momento existen 492 distribuidores de los cuales 437 han suscrito el contrato de distribución adaptándose a las normas tecnológicas del sistema, sostienen la afirmación de haber suscrito los mencionados contratos y mantener por este hecho una relación laboral con el municipio, a la vez el Municipio representado por la EPMOP indica que los distribuidores ejercen su actividad con total autonomía y que no mantienen relación laboral alguna entre las partes.

## **2.2. Formas de contratación de los distribuidores de las tarjetas prepago del Sistema Quito “Zona Azul”.**

La figura utilizada por el momento se enmarca en una posibilidad de contrato comercial o mercantil cuyo objeto es el ejecutar un negocio bilateral que tiene naturaleza jurídico-mercantil y cuyo contenido debe referirse exclusivamente a los actos de comercio, sin embargo de lo mencionado existen ciertas demandas por parte de los distribuidores quienes aluden una relación laboral directa con el Municipio, cuyas consideraciones principales las manifiestan basados en el segundo inciso del Art. 3 del Código de Trabajo (CT) (publicado en Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de diciembre del 2005) que establece:

Ninguna persona podrá ser obligada a realizar trabajos gratuitos, ni remunerados que no sean impuestos por la ley, salvo en casos de urgencia extraordinaria o de necesidad de inmediato auxilio. Fuera de esos casos, nadie estará obligado a trabajar sino mediante un contrato y la remuneración correspondiente. En general, todo trabajo debe ser remunerado. (CT)

### **2.2.1 Del Contrato de distribución de las tarjetas prepago “Zona Azul”.**

Al respecto el Artículo 3 del Código de Comercio (CC) (publicado en Registro Oficial suplemento 1202 de 20 de agosto de 1960), reconoce los actos que son considerados de comercio y que en su parte pertinente establece: “Son actos de comercio (...)1.- La compra o permuta de cosas muebles, hecha con ánimo de revenderlas o permutarlas en la misma forma o en otra distinta, y la reventa o permuta de estas mismas cosas (...)”

El Código Civil por su parte en el Artículo 1561 establece: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes y no puede ser invalidado sino por consentimiento mutuo o por causas legales”

Se debe considerar pertinente la manifestación constante en el mismo conjunto de derechos humanos en cuyos apartados existen innumerados tratados considerando a la vinculación del trabajo y a los trabajadores encaminados todos ellos a posibilitar condiciones mínimas de vida y de trabajo de las personas cuyo reconocimiento ius fundamental ha sido el resultado de largas luchas sociales. (Organización Internacional de Trabajo (1998), Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, Recuperado de: <http://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm>).

### Título 3

## **Factibilidad técnica-financiera de una posible relación de dependencia entre el municipio del Distrito Metropolitano de Quito y los distribuidores de las tarjetas prepago del sistema quito “zona azul”**

### **3.1. Estudio de dos sistemas de estacionamiento rotativo en Ecuador.**

El tema del tránsito a nivel nacional consecuentemente con el crecimiento del parque automotor derivado visiblemente en una insuficiencia de parqueos es uno de los problemas más álgidos que actualmente atraviesa el Ecuador, adicional a esto existen pocas políticas públicas respecto al tema de regulación. Alarcón, J, (1988) Los recursos administrativos, (Tesis de pregrado) Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, manifiesta sobre los problemas del desarrollo de las grandes ciudades:

“Otro problema grave son las grandes ciudades y los países en vías de desarrollo y los ya desarrollados, quienes enfocan los problemas de distintos puntos de vista de acuerdo a su convivencia...es decir no ha existido un mecanismo ordenando ante el gran desarrollo que ha existido al momento(...)”

En algunas ciudades las políticas públicas privilegian los estacionamientos manejados por organismos locales y en otras se renuncia casi totalmente a esa posibilidad para cederla a la iniciativa privada generalmente sin controles que se garanticen un buen accionar para la ciudadanía.

La Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas Bolivarianas de Venezuela, (2011), Guía Práctica sobre la construcción y diseño de estacionamientos, Venezuela, Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/56602586/Estacionamientos-generalidades>, clasifica a los estacionamientos de acuerdo a dos modalidades: 1) de transporte, y 2) de tiempo de uso de aparcamiento, de este último se subdividen según el tipo de vehículos a ser estacionados.

#### **3.1.1. Sistema de estacionamiento tarifado en Ambato.**

##### **3.1.1.1. Creación.**

Mediante Ordenanza Municipal del 7 de febrero del 2013 (publicada en Registro Oficial No. 899 de 22 de febrero de 2013) se expide la ordenanza que establece y regula el sistema municipal de estacionamiento rotativo en la vía pública “SIMERT” del cantón Ambato, para la

ocupación ordenada y controlada de la vía pública con estacionamientos bajo administración directa, supervisión y control de la municipalidad y funciona mediante aparcamientos con límite de tiempo previo el pago de una regalía que para efectos de la ordenanza y operatividad se denomina regalía y sujeto a la aplicación de sanciones por contravenciones cometidas durante el uso.

### **3.1.1.2. Fines.**

El Art.15 de la Ordenanza Municipal mediante la cual se crea el SIMERT, establece entre otros los siguientes fines:

Ordenar y regular el uso de la vía pública, disminuir conflictos de tráfico y congestión vehicular, reducir costos de operación de los vehículos posibilidad de mayor oferta de espacios de estacionamientos, desincentivar el estacionamiento ocioso de la vía, propiciar el respeto de las áreas de circulación. (Ordenanza Municipal)

### **3.1.1.3. Quién realiza la distribución.**

En la actualidad los tickets se los encuentra disponibles para distribución solamente en locales de venta autorizados de las zonas del centro de la ciudad, zona donde existe el SIMERT el usuario se acerca al punto de venta y adquiere el ticket de acuerdo al tiempo estimado de uso indicando la fecha y hora exacta de entrada, quienes realizan el control son los inspectores o supervisores a través del sistema de muestreo celular quienes verificaran que se cumplan con los tiempos de estacionamientos marcados en los vehículo, el personal que controla y supervisa el sistema se encuentra bajo dependencia de la Unidad Operativa del Sistema, bajo dependencia del Municipio autónomo.

### **3.1.2. Sistema de estacionamiento tarifado en Cuenca.**

En la ciudad de Cuenca, hasta hace poco tiempo se encontraba en operación la EMTET (Empresa Pública Municipal de Servicios de Terminales de Transporte Terrestre y Estacionamientos Tarifados), desde el año 2012 hasta la actualidad se encuentra operando el SERT (Sistema de Estacionamiento Rotativo Tarifado), a cargo de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca.

#### **3.1.2.1. Creación.**

El sistema para control de estacionamiento rotativo tarifado y parqueo SERT se crea mediante Ordenanza (publicada en Registro Oficial No. 765 de 13 de agosto del 2012) es

una herramienta de gestión de tránsito, que democratiza el uso de suelo, ordena y organiza el espacio público, coadyuva al mejoramiento de la seguridad en la vía pública y facilita la circulación peatonal de bicicletas y vehicular motorizada bajo normas y condiciones de seguridad vial y observancia de las disposiciones de estacionamientos.

### **3.1.2.2. Fines.**

El Art. 3 de la Ordenanza S/N mediante la cual se expide la ordenanza que regula y controla la ocupación de las vías públicas por los vehículos motorizados dentro del cantón Cuenca y el funcionamiento de estacionamientos rotativos tarifado y parqueo indebido-SERT señala como uno de sus fines el regular el control y uso del espacio público en la vía, la operatividad del estacionamiento rotativo tarifado y el proceso de retiro e inmovilización de vehículos. La operación y control están a cargo de la EMOV-EP.

### **3.1.2.3. Quién realiza la distribución.**

La ordenanza de creación del sistema de estacionamiento de la ciudad de Cuenca es muy amplia pues se habla de la distribución se realizará mediante locales de distribución y venta de tarjeas u otro medio, la comercialización y distribución y venta estarán a cargo de la EMOV-EP, el Art. 62 del reglamento menciona: "...la EMOV-EP velará por la seguridad del personal que labore para la SERT...". Es decir la venta de las tarjetas está a cargo de la EMOV-EP.

## **3.2. Análisis de los distintos contratos suscritos con los distintos operadores del Sistema de Estacionamiento Tarifados tanto en Ambato y Azuay.**

Como se mencionó en los dos apartados anteriores se corrobora la no existencia de contratos suscritos de distribución sino más bien una permanencia laboral pues las personas que realizan la supervisión y control del mecanismo de estacionamientos mantienen una relación de dependencia con las empresas publicas encargadas de la comercialización de las tarjetas, lo dicho conlleva a una mayor estabilidad, mientras que la distribución y comercialización la realizan locales privados que mantienen sus ganancias permanentes de acuerdo a las tarjetas que requieran adquirir.

## **Título 4**

### **Naturaleza jurídica de la relación de dependencia entre los distribuidores de las tarjetas prepago del sistema quito “zona azul” y el municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

#### **4.1. Relación jurídica de los distribuidores de tarjetas prepago del Sistema Quito Zona Azul.**

El trabajo es un derecho fundamental inherente a todas las personas, es un conjunto de normas y principios regulados en la sociedad, el mismo que ha surgido para compensar la desigualdad limitando el poder empresario para proteger al trabajador, el CRE es la principal fuente donde se enmarca el derecho laboral, igualmente consagrado dentro de diferentes tratados internacionales regulados, es el caso por ejemplo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuyos acuerdos tienen como base fundamental la protección laboral de los trabajadores.

Adicionalmente los distribuidores dentro de sus demandas establecen una supuesta acción de “posesión” de las tarjetas de distribución, por lo tanto les hace poseedores según ellos de algo que genera recursos compartidos para el municipio (pliego de peticiones foja 148), sin embargo es necesario manifestar lo que se entiende como posesión, que es una característica propia de un bien para ser impugnado. “...la disputa judicial versará sobre la consagración no solo del hecho de poseer sino de los derechos que ella otorga...” (Sentencia No. 0313-2010 de Ex Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia de 19 de Mayo de 2010), de igual manera Carrión, E, (1987, p.67) manifiesta sobre la posesión: “...la posesión es un hecho...”.

Toda persona al realizar un trabajo sea cual fuere el mecanismo para hacerlo requiere el subyacente compromiso de que el mismo sea remunerado, los empleadores por su parte tienen la obligación que deriva una relación jurídica de un trabajo, es decir prestar todos los beneficios que este implica. En el marco de lo enunciado se colige que la relación actual que mantienen los distribuidores con el municipio está enmarcada dentro de la figura legal de un contrato comercial o de distribución entre ellos y el municipio.

Lo que se pretende entonces es el establecimiento de una verdadera relación laboral tanto cuanto que las partes no se vean vulneradas en sus derechos pero tampoco dejen de lado el cumplimiento de sus obligaciones y no se viole ley alguna especialmente en el ámbito laboral VAZQUES, (1982, p.864) manifiesta al respecto a la simulación en el ámbito del

derecho del trabajo : “...de esta forma más que violar la norma laboral el patrono pretende asegurar la violación y evitar los efectos propios de las relaciones jurídico laborales...”.

#### **4.1.1. Contrato comercial suscrito con los distribuidores.**

A la fecha mantienen vigente ciertos expendedores un contrato cuya figura legal es de distribución (comercial), a fin de fortalecer la actividad de los distribuidores, la empresa encargada de administrar y operar el sistema de estacionamientos de Quito, ha iniciado un proceso de suscripción de Contratos de Distribución, cuyo objeto es entregar a los distribuidores, a título de venta las Tarjetas de Prepago Zona Azul, para ser a su vez distribuidas por ellos, a los usuarios finales del Sistema de Estacionamiento Rotativo en el sector de actividad de cada distribuidor.

#### **4.1.2. Argumentos legales de los distribuidores para ser contratados bajo relación de dependencia con Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.**

Por otro lado, en reiteradas ocasiones, los distribuidores han luchado por una relación de dependencia con la empresa administradora y operadora del Sistema de Estacionamientos de Quito, argumentando su contienda en las características propias de su trabajo, es decir, el horario, la subordinación, entre otros factores, es por esto que al realizar sus demandas las hacen al amparo de lo estipulado por ejemplo en el Art. 8 del Código de Trabajo, manifestando como una posible vulneración total de sus derechos y de todos los elementos que contienen la relación

Por su parte el municipio invalida sus pretensiones y argumentaciones jurídicas en base a lo contenido en el Código Civil Art. 1561 que establece: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes y no puede ser invalidado sino por consentimiento mutuo o por causas legales”, adicionalmente sustentan su afirmación de contrato de distribución mas no laboral sustentados en el Art. 3 del Código de Comercio y el Art. 66 de CRE y el Acta Transaccional suscrita mediante la cual no está manifestada expresamente una relación de dependencia que alude la parte de los distribuidores.

#### **4.2. Divergencias legales referente al esquema de contratación de los distribuidores y el municipio**

Mientras los distribuidores mantienen la posición de contrato laboral, la alegación por parte del Municipio es que la única manifestación de contratación es meramente mercantil, es

entonces donde se inician una serie de manifestaciones contrarias entre las partes que repercuten en una serie de demandas que en la práctica no han sido aún resueltas, más lo que se ha logrado es la creación de asociaciones por parte de los distribuidores para que puedan ser defendidos en juicios entablados.

Lo que se trata en la medida de lo posible es de no afectar a los intereses de las partes y que como bien lo menciona Carnelutti, F, (1948, p.95): "...que no termine por provocar la explosión del conflicto de intereses en la Litis..."

#### ***4.2.1 Juicios que registran sentencias a nivel municipal respecto a los problemas de contratación de los distribuidores.***

La constante lucha por identificar la verdadera naturaleza jurídica de la relación que mantienen los distribuidores de las tarjetas prepago, frente a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, en su calidad de empresa municipal encargada de administrar y operar todo el Sistema de Estacionamientos de Quito, ha llevado a que se inicien un sin número de procesos judiciales, a fin de que sea la autoridad competente en brindar la solución a esta problemática, teniendo como resultado que hasta la presente fecha se cuenta con 44 procesos judiciales en materia laboral, y un proceso judicial en materia constitucional.

Al respecto de los organismos públicos es necesario manifestar que, el derecho administrativo es un conjunto de normas y principios de derecho público, (Canasí, J, 1972, p.75) y como tal deben ser respetados y establecer el cumplimiento de los acuerdos alcanzados sin perjuicio de ente alguno, para esto previamente se debe discutir los mecanismos adecuados para el establecimiento de dichos acuerdos.

#### **4.3. Análisis del acta transaccional suscrita entre los distribuidores y el Municipio.**

El 10 de octubre del 2005 se suscribió un "Acta de Acuerdo Mediatorio" entre el representante legal de la entonces EMSAT, el comandante general de la Policía Metropolitana, el Alcalde y la Asociación Amazonas (encargada de la representación de ciertos distribuidores) y mediante la cual se desprenden acuerdos posteriores, y donde no consta la obligación de suscribir un contrato de distribución, que es lo que actualmente entra a discusión al tapete legal.

Posteriormente en el año 2006 se firmó un “Acta de Reunión” suscrita entre los directivos de vendedores de las tarjetas prepago zona azul y la Policía Metropolitana de Quito, instrumento contractual que fortaleció las mutuas responsabilidades de trabajo.

En el año 2007 ciertos distribuidores suscribieron un acta transaccional la misma que se encuentra aprobada en sentencia dentro del expediente del pliego de peticiones que se tramitó ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, la demanda fue interpuesta por la Empresa Metropolitana encargada de la administración de la red de estacionamientos.

Lo que hasta el momento se ha demostrado es que la lucha constante por ejecutar sus derechos han hecho que los distribuidores suscriban instrumentos legalmente sustentados pero que sin embargo no han sido reconocidos por el Municipio pues establecen el apoderamiento o dominio de los distribuidores de un sistema que finalmente pertenece al ciudadano, sobre el dominio bien lo establece Borrell y Soler (1947) cuando manifiesta “que es el señorío que puede ostentarse sobre una cosa” (p.414) y es justamente lo que al momento se trata de evitar de las dos partes, pues lo que se pretende es brindar el servicio mas no la posesión como suya de un bien de uso público.

Con lo mencionado las partes claramente establecidas acordaron la garantía de continuidad y permanencia para la venta de los distribuidores, es en base a lo mencionado que se amparan las demandas de los distribuidores de tarjetas prepago Zona Azul, cabe mencionar que no suscribieron el acta todos los distribuidores.

#### **4.4. Contratación de personal bajo la relación de dependencia y análisis de los costos y beneficios para el municipio.**

Se realiza un análisis de los costos que implicaría mantener un distribuidor en el año 2015, bajo la relación de dependencia, tomando en consideración que entraría a laborar bajo el Código de Trabajo con un contrato indefinido según la nueva enmienda constitucional, adicional se multiplicó para el número de distribuidores que suscribieron los contratos de distribución y se obtuvo la siguiente información:

**Tabla 1.** Gastos para la empresa si contrata a 437 distribuidores

SUELDO BÁSICO	SUELDO AL AÑO 2015	XIII	XIV	VACACIONES	FONDOS RESERVA	APORTE PATRONAL	SECAP Y IECE	GASTO PARA LA EMPRESA
354,00	4.248,00	354,00	354,00	177,00	353,86	473,65	42,48	6.002,99
<b>TODOS LOS BENEFICIOS * 437 DISTRIBUIDORES</b>								2.623.306,63

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

**Fuente:** Empresa Pública de Movilidad y Obras Públicas

Ahora bien, en cuanto a los ingresos percibidos en el año 2015 para la empresa encargada de la administración del sistema de estacionamientos “Zona Azul” por la venta de tarjetas se obtiene la siguiente información:

**Tabla 2.** Informe de recaudación mensual de zona azul 2015

FECHA	TICKETERAS	RECARGAS	TOTAL X MES
ene-15	33.390,00	137.768,00	171.158,00
feb-15	29.750,00	134.622,00	164.372,00
mar-15	34.530,00	169.069,00	203.599,00
abr-15	30.170,00	164.477,00	194.647,00
may-15	27.720,00	161.524,00	189.244,00
jun-15	30.130,00	171.793,00	201.923,00
jul-15	27.400,00	168.090,00	195.490,00
ago-15	24.810,00	156.685,00	181.495,00
sep-15	27.245,00	176.142,00	203.387,00
oct-15	25.235,00	166.212,00	191.447,00
nov-15	22.275,00	153.931,00	176.206,00
dic-15	23.300,00	168.218,00	191.518,00
<b>TOTAL X PUNTO</b>	<b>335.955,00</b>	<b>1.928.531,00</b>	<b>2.264.486,00</b>
<b>TOTAL RECAUDADO ANUAL:</b>			<b>2.264.486,00</b>

**Elaborado por:** Gerencia de Terminales y Estacionamientos EPMOP

**Fuente:** Gerencia de Terminales y Estacionamientos EPMOP

#### 4.5. Formulación de quejas y sugerencias por parte de la ciudadanía

Junto con los contratos de distribución cada uno de los distribuidores recibe el anexo llamado “ PROCEDIMIENTO PARA SUSPENDER LA DISTRIBUCIÓN DEL PRODUCTO CONTENIDO EN LA CLÁUSULA SEGUNDA DEL CONTRATO, A LOS DISTRIBUIDORES”, sin embargo no todos mantienen la certeza de que sea legal, pues primeramente es un documento que no contiene pie de firma ni aceptación de las partes, más aún del contrato

no se menciona la existencia del anexo antes mencionado, se ha logrado la sanción de ciertos distribuidores en base a este anexo, sin embargo el Municipio ha sido demandado pues los distribuidores manifiestan la ilegalidad de dicho documento.

#### **4.5.1. Bajo que argumento legal se los podría sancionar.**

Dentro de la cláusula décimo primera de las prohibiciones del distribuidor establecidas dentro del contrato de distribución

- Revender EL PRODUCTO a personas o entidades distintas del usuario final.
- Hacer modificaciones o alteraciones a LOS PRODUCTOS.
- Adquirir las tarjetas de prepago a otras personas de las autorizadas por la EPMOP en los puntos de recaudo del sistema.
- Utilizar los productos en forma indebida, fraudulenta, contraria, distinta y/o ajena a los términos contenidos en este contrato.
- No podrá destinar el PRODUCTO, para fines que contravengan lo convenido en el presente instrumento o en la legislación vigente.
- Dado que las obligaciones que se estipulan en este contrato son personales, no podrá cederlos o traspasarlos sin previa autorización por escrito de la EPMOP.
- La DISTRIBUIDORA (sic), de ninguna manera puede remarcar, falsificar o adulterar las tarjetas o mecanismo de control.

Estas son las posibles sanciones por las cuales se le puede dar por terminado a un distribuidor su contrato, sin embargo dentro del anexo siguiente al contrato se establecen el procedimiento para suspender el mismo, que, como se mencionó en párrafo anterior el anexo no constituye documento oficial para los distribuidores, por lo que alegan desconocimiento del mismo al no mantener en el su firma.

**CAPÍTULO II**  
**MATERIALES Y MÉTODOS**

El método que se utiliza para la investigación es el lógico deductivo cuyo respaldo es el documental, bibliográfico y de campo, Campos, R, y Pantoja, J, 2010 “Elaboración de una campaña publicitaria exterior para la plaza de los ponchos en la ciudad de Otavalo, Ibarra, Ecuador.”

La bibliografía documental se refiere a la investigación mediante el uso de información obtenida por medio de leyes vigentes el cual hace referencia al tema, de igual manera se utilizará jurisprudencia, libros, información conseguida mediante artículos de periódicos locales e información obtenida mediante el internet, y ciertas tesis obtenidas en bibliotecas universitarias de la ciudad.

Junto con los métodos señalados se recabará la información en la empresa pública metropolitana que actualmente mantiene la administración de los estacionamientos (Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas), así también se realizará la investigación en los puntos de Estacionamientos en donde permanecen los distribuidores de las tarjetas prepago “Zona Azul”, para realizar encuestas tanto a los distribuidores como a las personas usuarias de este sistema de estacionamiento, el fin de la encuesta es realizar preguntas a las personas que trabajan en el día a día con este tema de esta manera se detectará las fortalezas así como las falencias de las distribución de las tarjetas prepago y de igual manera como se sienten los distribuidores de su situación legal y que espera la empresa pública de este servicio.

Finalmente es preciso señalar que no solo se verán planteados los objetivos de la investigación en la obtención de datos por medio de la búsqueda de información bibliográfica inductiva y de campo realizando consideraciones analíticas, lo que se pretende conseguir con la presente investigación es una propuesta de solución al problema y encontrar la mejor figura jurídica que beneficien a las partes, para ello se establecerá una propuesta legal para encontrar la solución normativa a los inconvenientes suscitados hasta la fecha.

Para lograr establecer los métodos de la presente investigación es necesario llegar al nivel de asociación de variables de tal manera que se permitan estructurar conclusiones a través de la relación de las variables planteadas.

Para lograr el establecimiento de las variables es pertinente establecer la población de muestra seleccionada que servirán para llevar a cabo la presente investigación

**Tabla 3.** Población y muestra

FUNCIONARIOS EPMOP	3
DISTRIBUIDORES ZONA AZUL	20
USUARIOS DEL SISTEMA	10
ABOGADOS EXPERTOS EN DERECHO LABORAL Y COMERCIAL	2
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

**Fuente:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

## EJECUCIÓN DE VARIABLES

**Tabla 4.** Variable Independiente: Existencia de relación laboral entre distribuidores y Municipio

CONCEPTUALIZACIÓN	INDICADORES	INDICADOR BÁSICO	INSTRUMENTOS
EXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL ENTRE DISTRIBUIDORES Y MUNICIPIO	LEGAL  SOCIAL	¿La actual relación jurídica entre los distribuidores y el municipio está basada en la normativa adecuada?  ¿Tienen derecho los distribuidores de realizar su reclamo para lograr una contratación directa?	1. Encuesta  2. Cuestionario

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

**Fuente:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

**Tabla 5.** Variable Dependiente: Si los distribuidores pasan a formar parte del Municipio mejora el Servicio

CONCEPTUALIZACIÓN	INDICADORES	INDICADOR BÁSICO	INSTRUMENTOS
SI LOS DISTRIBUIDORES PASAN A FORMAR PARTE DEL MUNICIPIO MEJORA EL SERVICIO	Trámite Administrativo  Trámite laboral	¿Cree usted que mejoraría el servicio si los distribuidores son contratados directamente por el municipio?  ¿Está de acuerdo con que el Municipio contrate directamente a los distribuidores como trabajadores públicos?	1. Encuesta  2. Cuestionario

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

**Fuente:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

## RECOLECCIÓN DE DATOS

**Tabla 6.** Obtención de variables

OBTENCIÓN DE VARIABLES	DESCRIPCIÓN
¿Para qué?	Para lograr obtener los resultados esperados en la investigación
¿Qué personas?	Funcionarios de la EPMOP, Distribuidores Zona Azul, Usuarios del Sistema, Abogados
¿Qué aspectos?	Indicadores
¿Quién?	Investigador
¿Cuándo?	Marzo, 2016
¿Dónde?	Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, y Estacionamientos de Zona

	Azul
¿Qué técnicas de recolección?	Encuesta
¿Qué instrumentos se utilizarán?	Cuestionario

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon  
**Fuente:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

## PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN

Para realizar el procesamiento de la información recolectada, es necesario realizar la revisión crítica de la misma descartar la información contradictoria o que no lleve al objetivo de la investigación realizada. Espinoza, S, 2015, “Estudio de los estilos de liderazgo empresarial aplicado a la gestión de fuerza de ventas, Quito, Ecuador”.

De igual manera se evitará la repetición en la recolección de información o la falta de respuestas al momento de recoger la misma.

Para lograr el procesamiento efectivo de los datos obtenidos, es necesaria la tabulación o cuadros según variables de cada hipótesis, el cuadro de una sola variable y el cuadro con la relación de variables, de igual manera para el procesamiento de la información será necesario el estudio estadístico de los datos recolectados para la obtención de resultados. Muñoz, A, 2015, “Análisis e interpretación de las sanciones disciplinarias aplicadas en la Policía Nacional en el año 2013, Quito, Ecuador”.

**CAPÍTULO III**  
**RESULTADOS**

Para identificar correctamente a la población a la cual se efectúa la encuesta, se elaboró un mapeo y estudio de las personas a las cuales se les realiza las preguntas.

Posteriormente y con el antecedente antes mencionado se realizó un análisis identificando a cuatro poblaciones puntuales para realizar la encuesta: El Gerente de Terminales y Estacionamientos, el Director y Supervisor de Estacionamientos, en primera instancia, todos ellos funcionarios de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, conocedores del tema a investigar, en segundo lugar se trató de identificar a 10 personas que podrían mantener el uso y utilización frecuente de este servicio en una zona específica de la ciudad de Quito, esto es el sector de la República del Salvador, sin embargo de lo mencionado al momento de realizar la encuesta solamente 5 de los usuarios fueron frecuentes y conocían el tema de la distribución de tarjetas, esto facilitó al momento de realizar las preguntas, pero los 5 restantes no conocían a profundidad el tema, sin embargo de lo dicho tuvieron apertura al responder todas las preguntas realizadas.

En tercer lugar se realizó un mapeo de las zonas donde los distribuidores mantienen más tiempo la permanencia de la distribución de las tarjetas prepago “Zona Azul”, para llegar a este dato fue necesario investigar dentro de la empresa que mantiene la administración de este servicio la EPMOP, identificando a 20 distribuidores con mayor tiempo realizando este trabajo exactamente ubicados en la Zona de la Mariscal en la ciudad de Quito.

Finalmente y para lograr una argumentación legal del tema a investigar se realizó la encuesta a dos abogados expertos en derecho laboral, uno de ellos conocía la documentación suscrita por las partes, el otro profesional encuestado desconocía los documentos antes señalados.

Al momento de encuestar a la población antes mencionada se trató de que exista variación de la población a encuestar, esto con el fin de conocer todas las opiniones de las personas a las que se les realiza las preguntas, con el fin de mantener imparcialidad al momento de realizar la distribución final de los datos.

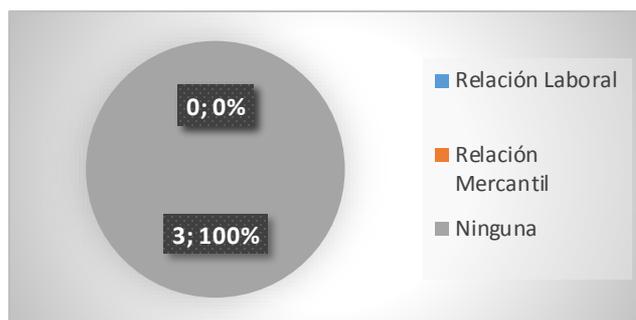
### **3.1. Encuesta realizada al Gerente de Terminales y Estacionamientos, Director de Estacionamientos y Supervisor de Estacionamientos de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP).**

**1.- ¿Qué tipo de relación mantiene en la actualidad el Municipio con los distribuidores de zona azul?**

**Tabla 7.** Relación Municipio-Distribuidores

Respuestas	Número	Porcentaje
Relación Laboral	0	0%
Relación Mercantil	0	0%
Ninguna	3	100%
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Gerente de Terminales y Estacionamientos,  
Director de Estacionamientos y Supervisor de Estacionamientos  
**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon



**Figura 1.** Relación Municipio-Distribuidores

**Fuente:** Gerente de Terminales y Estacionamientos  
Director de Estacionamientos, Supervisor de Estacionamientos  
**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

Conforme lo establece la Ordenanza Metropolitana Reformatoria No.282 “Del Sistema de Estacionamientos de Quito”, que entró en vigencia el 12 de febrero del 2009 y sancionada el 16 de febrero de 2009, la EPMOP a través de la Gerencia de Terminales y Estacionamientos administra y gestiona el Sistema de Estacionamientos de Quito (SEQ), que incluye a los parqueaderos municipales ubicados en el Centro Histórico, RED de Estacionamientos y Zona Azul, es decir la Gerencia de Terminales es quien coordina a la Dirección de Estacionamientos y al Supervisor de los mismos, están a cargo del manejo de la relación de los distribuidores con el Municipio.

Los tres funcionarios encuestados ante la pregunta realizada manifestaron que desde su experiencia ejecutando sus funciones dentro de la Institución a su modo de ver no existe ningún tipo de relación con los distribuidores de tarjetas prepago “Zona Azul”, cabe mencionar, que los tres funcionarios antes mencionados mantienen contacto directo con los distribuidores, pues dentro de la Estructura Orgánica de la Empresa tienen dentro de sus funciones el control de la distribución de las tarjetas para toda la ciudad y por lo tanto el mecanismo para ejecutarlo.

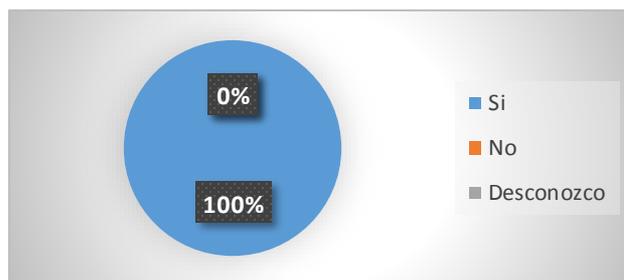
**2.- ¿Considera usted que sería acertado manejar directamente la distribución de tarjetas de zona azul directamente desde el Municipio?**

**Tabla 8.** Manejo directo del Municipio de tarjeta zona azul

Respuestas	Número	Porcentaje
Si	3	100%
No	0	0%
Desconozco	0	0%
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Gerente de Terminales y Estacionamientos, Director de Estacionamientos y Supervisor de Estacionamientos

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon



**Figura 2.** Manejo directo del Municipio de tarjeta zona azul

**Fuente:** Gerente de Terminales y Estacionamientos, Director de Estacionamientos y Supervisor de Estacionamientos

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

Los tres funcionarios manifestaron que actualmente el Municipio a través de la EPMOP busca mejorar su política de gestión del sistema de estacionamientos que comprende los estacionamientos fuera de la vía (Estacionamientos del Centro Histórico y Red de Estacionamientos) los cuales atienden un promedio mensual de 245.065 usuarios, indicaron además, que actualmente se encuentran implementados dentro del DMQ seis sectores que cuentan con 8.883 plazas de estacionamientos regulados mediante el Sistema de Estacionamientos Zona Azul, al realizar un costo porcentaje de las recaudaciones que genera este servicio el Municipio obtiene ganancias directas sin utilizar a los distribuidores, eso significa que se generaría más ingresos para la Institución. (El cálculo antes señalado se obtuvo de acuerdo a los ingresos obtenidos durante el año 2015). Los tres funcionarios indican que realizar el manejo directo evitaría demandas innecesarias y costosas para la empresa por las continuas quejas de los usuarios pues esto repercute en una debilitación al servicio prestado.

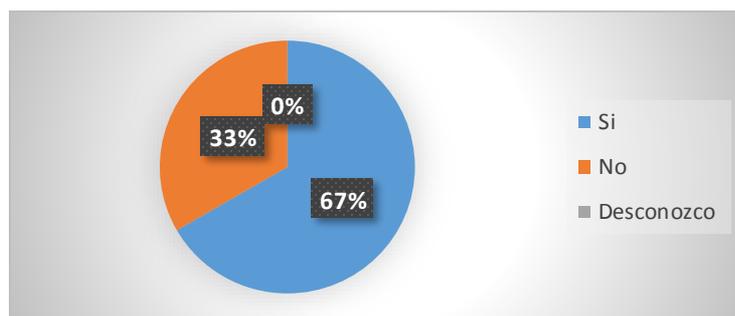
**3.- ¿Se realizan las reuniones con los distribuidores, cuándo se realizan las mismas a qué tipo de acuerdo llegan?**

**Tabla 9.** Reuniones con distribuidores

Respuestas	Número	Porcentaje
Si	2	67%
No	1	33%
Desconozco	0	0%
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Gerente de Terminales y Estacionamientos, Director de Estacionamientos y Supervisor de Estacionamientos

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon



**Figura 3.** Reuniones con distribuidores

**Fuente:** Gerente de Terminales y Estacionamientos, Director de Estacionamientos y Supervisor de Estacionamientos

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

Los temas administrativos son manejados directamente por dos funcionarios dentro de la Institución esto fue lo que supieron manifestar las personas encuestadas, el Gerente de Terminales y Estacionamientos y el Director de Estacionamientos indicaron que las reuniones se realizan de manera trimestral, sin embargo si se suscita algún tipo de inconveniente con algún distribuidor lo maneja directamente el Supervisor, quien realiza su trabajo fuera de la oficina, es decir de campo. El Supervisor de Estacionamientos manifiesta que a las reuniones trimestrales el no asiste y desconoce sobre el tipo de acuerdos a los que llegan, sin embargo tanto el Gerente como el Director de Estacionamientos son quienes suscriben las actas de las reuniones mantenidas e indican que los acuerdos a los que suelen llegar con los distribuidores por lo general son respecto a las seguridades a nivel laboral que tendrán los distribuidores, pues según indican las quejas siempre se radican en el punto de la contratación.

### **3.2. Encuesta realizada a 20 distribuidores de la Zona Azul sector La Mariscal de la ciudad de Quito.**

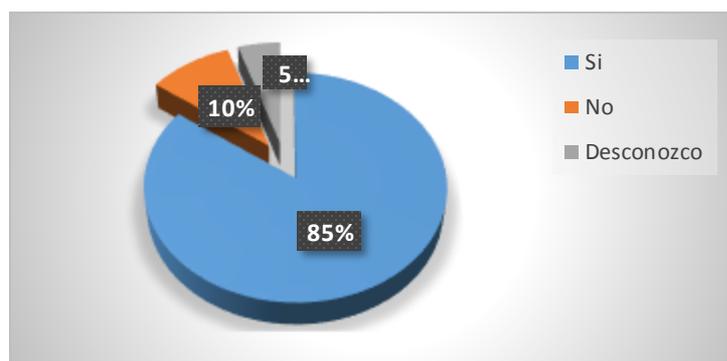
#### **1.- ¿Ha suscrito algún documento con el Municipio, de qué tipo?**

**Tabla 10.** Suscripción con Municipio

Respuestas	Número	Porcentaje
Si	17	85%
No	2	10%
Desconozco	1	5%
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Distribuidores de Tarjetas Prepago “Zona Azul”

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon



**Figura 4.** Suscripción con Municipio

**Fuente:** Distribuidores de Tarjetas Prepago “Zona Azul”

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

Se realizó la pregunta a 20 distribuidores específicamente en la Zona de la Mariscal del Distrito Metropolitano de Quito, estas 20 personas se encuentran afiliadas a la “Asociación Amazonas” que actualmente es la asociación que más demandas ha planteado en contra de la EPMOP, se tomó como base a estas personas para poder conocer más de cerca el criterio de los distribuidores y su preocupación respecto a su situación laboral actual con el Municipio, 17 personas encuestadas indicaron que durante el tiempo en el cual se encuentran ejecutando su trabajo han suscrito varios documentos que van desde actas transaccionales, hasta los mismos contratos de trabajo según indicaron, 2 distribuidores indicaron que no han suscrito documento alguno con el Municipio y producto de ello se encuentran preocupados al no saber su situación tanto legal como laboral y, finalmente 1 distribuidor no recuerda haber firmado algún tipo de documento.

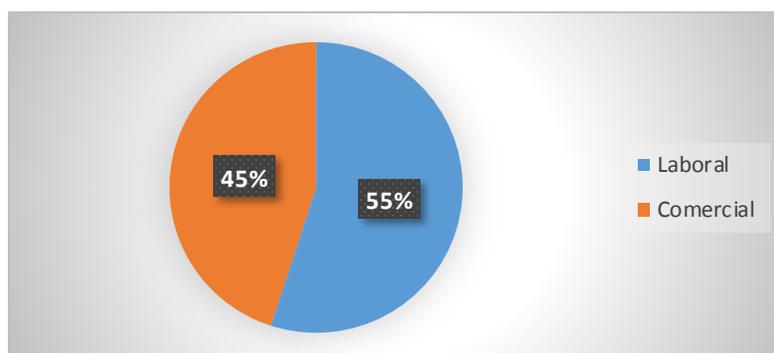
**2.- ¿Qué tipo de relación considera usted que mantiene con el Municipio en la actualidad?**

**Tabla 11.** Relación actual con el Municipio

Respuestas	Número	Porcentaje
Laboral	17	85%
Comercial	2	10%
Desconozco	1	5%
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Distribuidores de Tarjetas Prepago “Zona Azul”

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon



**Figura 5.** Relación actual con el Municipio

**Fuente:** Distribuidores de Tarjetas Prepago “Zona Azul”

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

Se realizó la pregunta a 20 distribuidores de tarjetas prepago “Zona Azul”, 17 personas encuestadas manifiestan que efectivamente mantienen un contrato y es por lo tanto un instrumento totalmente legal como para poder luchar por mantener un estatus laboral dentro del Municipio, indican además que al momento de suscribir el contrato debían pasar a formar parte del Municipio como empleados contemplados en roles con todos los beneficios que esto implica.

De igual manera dos distribuidores indicaron que la relación que mantienen con el Municipio es de índole comercial, es decir no existe una relación laboral de dependencia directa, pues se acercan directamente a la empresa que mantiene la distribución de las tarjetas prepago “Zona Azul” y las adquieren directamente a través de las ventanillas creadas para el efecto. Finalmente una persona encuestada indicó que no sabía exactamente qué relación mantenía y al parecer la persona encuestada adquiría las tarjetas mediante un intermediario y no lo hace directamente por las ventanillas del Municipio.

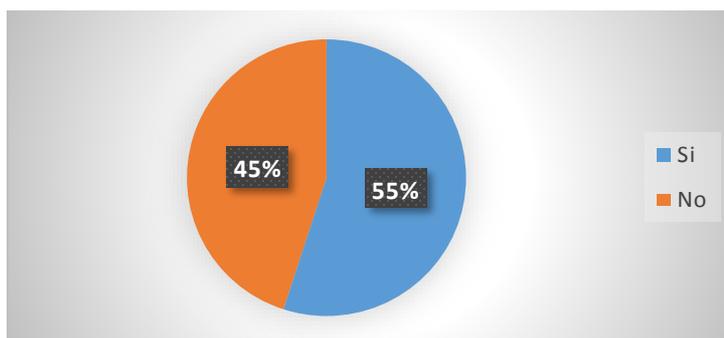
**3.- ¿Se siente usted satisfecho con la relación que mantiene actualmente con el Municipio?**

**Tabla 12.** Relación con el Municipio

Respuestas	Número	Porcentaje
Si	11	55%
No	9	45%
Desconozco		0%
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Distribuidores de Tarjetas Prepago “Zona Azul”

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon



**Figura 6.** Relación con el Municipio

**Fuente:** Distribuidores de Tarjetas Prepago “Zona Azul”

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

De los 20 distribuidores encuestados, 11 indicaron que se sienten satisfechos de trabajar con el Municipio, a pesar de haber existido ciertos problemas legales han sabido resolverlos, reclaman únicamente la falta de reuniones entre ellos y el Municipio y que deberían existir más acercamientos para resolver pequeños detalles con los que no están de acuerdo especialmente en el tema laboral pues esperan tener estabilidad y beneficios para ellos y pasar a formar parte como empleados directos de la Institución.

Por el contrario 9 distribuidores encuestados indicaron su insatisfacción ante la relación que mantienen en la actualidad con la Empresa Metropolitana encargada de la distribución, pues según indican que han sido pocas las oportunidades que han tenido de poder reclamar sus derechos como distribuidores pues no se han llevado a cabo muchas reuniones por lo que no han podido realizar sus peticiones directamente con los funcionarios encargados del servicio.

### **3.3. Encuesta a 10 usuarios del sistema de estacionamientos**

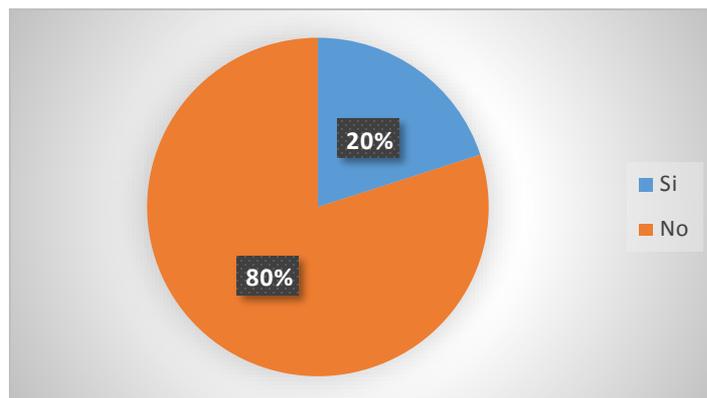
**1.- ¿Se siente satisfecho con el servicio que prestan los distribuidores de zona azul en el DMQ?**

**Tabla 13.** Satisfacción del servicio

Respuestas	Número	Porcentaje
Si	2	20%
No	8	80%
Desconozco		
<b>TOTAL</b>	10	100%

**Fuente:** Usuarios del Sistema de Estacionamientos

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon



**Figura 7.** Satisfacción del Servicio

**Fuente:** Usuarios del Sistema de Estacionamientos

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

Para realizar la encuesta sobre la satisfacción del servicio de distribución de tarjetas prepago Zona Azul, se realizó la pregunta a 10 usuarios del sistema de estacionamientos del sector de la calle República del Salvador en la ciudad de Quito, 5 encuestados manifestaron que eran usuarios frecuentes de este servicio, ya que por temas laborales estacionan sus vehículos durante el día completo en esta zona, ante la pregunta referente a la satisfacción del servicio 8 personas indicaron que lastimosamente este proceso ha sido un desafío para el Municipio a nivel de movilidad, adicional indican que existe una escases unido al deterioro del espacio público lo que conlleva a una degradación de la imagen urbana y que el sistema de movilidad debería tener o construirse en un espacio que relacione, integre y articule todos los espacios urbanos adicional de la prestación de un servicio de calidad que al momento no prestan. Tan solo dos personas encuestadas por el contrario indican que se encuentran satisfechos por este servicio e indican que si no lo tuvieran la ciudad se convertiría en un caos unido a la falta de seguridad de dejar sus vehículos estacionados en la calle.

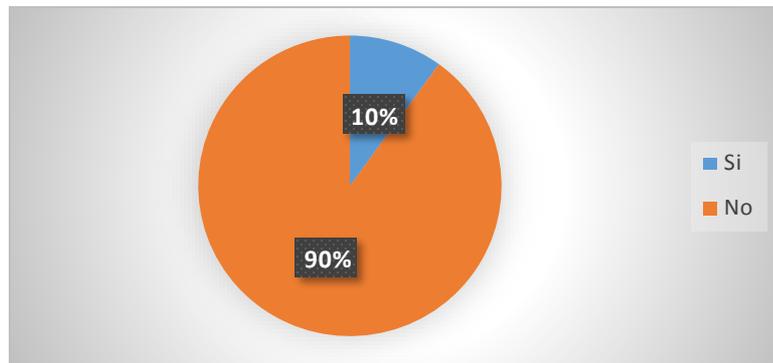
**2.- En el caso de tener algún tipo de inconveniente con un distribuidor de la zona azul, ¿Sabe usted a donde tiene que dirigirse a realizar la queja respectiva?**

**Tabla 14.** Inconvenientes con el sistema

Respuestas	Número	Porcentaje
Si	1	10%
No	9	90%
Desconozco		
<b>TOTAL</b>	10	100%

**Fuente:** Usuarios del Sistema de Estacionamientos

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon



**Figura 8.** Inconvenientes con el Sistema

**Fuente:** Usuarios del Sistema de Estacionamientos

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

Lastimosamente es poca o casi nula la información referente al sistema de quejas de los usuarios en cuanto al servicio, 9 personas de los 10 encuestados indicaron que no sabían el lugar al cual podían acercarse en el caso de tener alguna queja respecto al servicio de la distribución de tarjetas prepago “Zona Azul” y que generalmente realizan la quejan ante el mismo distribuidor o en el caso de encontrar un Policía Metropolitano cerca del lugar donde estacionaron su vehículo lo hacían directamente a ellos y finalmente en el caso de las 9 personas que no sabían el órgano regulador al cual podían dirigir su queja, la realizaban directamente al Municipio (Alcaldía).

Únicamente una persona conocía que la queja debía dirigirla mediante documento formal a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas empresa administradora del Sistema de Estacionamientos.

### **3.4. Encuesta dirigida a dos abogados (as) expertos (as) en relaciones laborales y comerciales**

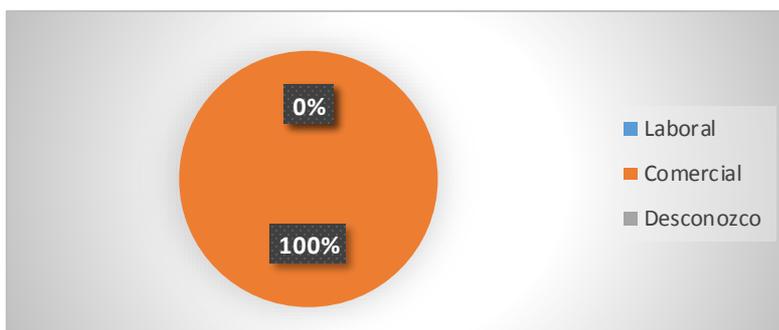
**1.- Para su punto de vista ¿qué tipo de relación mantienen los distribuidores y el Municipio?**

**Tabla 15.** Relación Distribuidores-Municipio

Respuestas	Número	Porcentaje
Laboral	0	0%
Comercial	2	100%
Desconozco	0	0%
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Abogados expertos en relaciones laborales y comerciales

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon



**Figura 9.** Relación Distribuidores-Municipio

**Fuente:** Abogados expertos en relaciones laborales y comerciales

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

Para realizar la encuesta a dos abogados expertos en relaciones tanto laborales como comerciales, se trató de escoger un abogado que conozca el tema a investigar de tal manera que tenga un criterio acertado al responder sus preguntas pues mantiene conocimiento de todos los documentos suscritos con los distribuidores y el Municipio, para lograr tener otro punto de vista se encuestó a otro abogado experto en derecho laboral que no conocía la relación que actualmente mantienen los distribuidores y el tipo de relación con el Municipio, para esto fue necesario realizar la entrega de cierta documentación para el análisis y posterior respuesta. Respecto a la pregunta indicada y según la documentación entregada, los dos abogados encuestados manifestaron que la relación que mantiene los distribuidores de tarjetas prepago “Zona Azul” es netamente comercial y según el análisis realizado del documento suscrito por las partes es poco alejada de una relación laboral dependiente del Municipio o menos aun de la Empresa a cargo el manejo del sistema de estacionamientos en el DMQ.

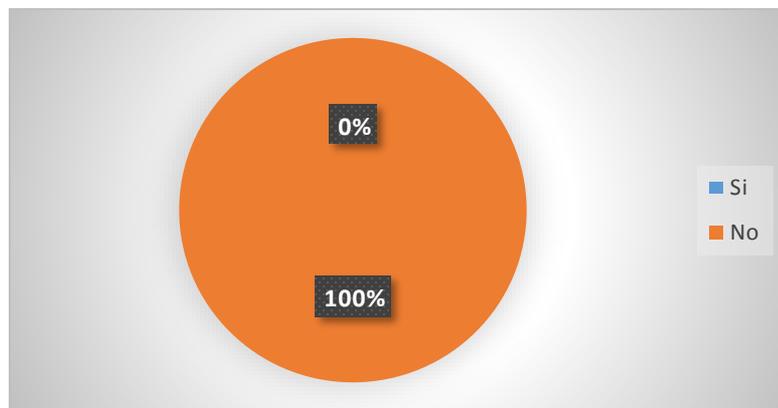
**2.- ¿Considera que existe una normativa adecuada para la distribución de tarjetas prepago zona azul?**

**Tabla 16.** Normativa vigente

Respuestas	Número	Porcentaje
Si	0	0%
No	2	100%
Desconozco		0%
<b>Total</b>	2	100%

**Fuente:** Abogados expertos en relaciones laborales y comerciales

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon



**Figura 10.** Normativa vigente

**Fuente:** Abogados expertos en relaciones laborales y comerciales

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

Fueron entrevistados dos abogados expertos en derecho laboral, sin embargo al realizar la pregunta referente a la normativa actual que mantienen los distribuidores de tarjetas prepago, manifiestan que el procedimiento legal aplicado actualmente para los distribuidores no es la correcta, pues existen vacíos legales en cuanto la relación que mantienen ellos y el Municipio representado por la Empresa a cargo del Sistema de Estacionamientos y que la suscripción tanto de contratos comerciales (distribución) como de actas transaccionales ha llevado a la confusión de los propios distribuidores al no entender la relación que mantienen actualmente.

Indicaron adicionalmente que el objetivo del Municipio y directamente de la Empresa encargada de la administración de los estacionamientos es apoyar al desarrollo territorial, la conectividad y a la movilidad dentro de la ciudad de Quito, sin embargo la base jurídica actual no ha sido modificada pues existen ordenanzas que deberían ser reformadas o derogadas en su totalidad para instaurar un nueva normativa aplicada para la correcta ejecución del Sistema de Estacionamientos, así mismo indican que no existe un modelo de

gestión dentro de la Institución por lo que no se puede optimizar la gestión, y mientras no se logre aquello no se podrá tener una buena administración del sistema.

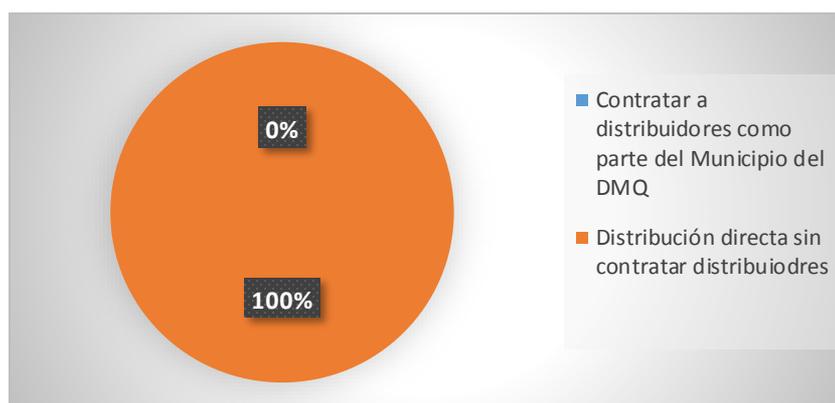
### 3.- ¿Cuál sería el mejor mecanismo legal para establecer beneficios para las partes?

**Tabla 17.** Beneficios para las partes

Respuestas	Número	Porcentaje
Contratar a distribuidores como parte del Municipio del DMQ	0	0%
Distribución directa sin contratar distribuidores	2	100%
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Abogados expertos en relaciones laborales y comerciales

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon



**Figura 11.** Beneficio para las partes

**Fuente:** Abogados expertos en relaciones laborales y comerciales

**Elaborado por:** Paola Andrea Bolaños Zhindon

Ante la pregunta del mejor mecanismo legal para realizar la distribución y que sea beneficiosa para las partes, los dos abogados encuestados supieron manifestar que la relación que actualmente mantienen los distribuidores con el Municipio es, lastimosamente ineficiente, no existe una revisión cuidadosa de toda la documentación existente comenzando por ordenanzas vigentes y que para la actualidad y para las competencias de la Empresa Metropolitana se encuentra caduca.

Asimismo indican que posterior a la reforma de la normativa legal, es necesario realizar la revisión de la documentación que ha sido suscrita por las partes hasta el momento, pues si bien es cierto algunos distribuidores manifiestan la suscripción de contratos, los mismos y a

criterio de los abogados son únicamente comerciales (de distribución) y no son contratos laborales como muchos distribuidores manifiestan.

Finalmente los dos abogados ante la pregunta indican que lo propio es realizar la distribución de manera directa de las tarjetas prepago de estacionamiento, sin necesidad de intermediarios pues lo que ha provocado es una serie de reclamos innecesarios para el Municipio y más aún para la empresa encargada de la administración de la Red de Estacionamientos, adicional a una mala publicidad a la ciudadanía debido a la poca seguridad brindada.

Recomiendan además implementar el mecanismo utilizado en otras ciudades del país donde las empresas encargadas de la administración realizan la distribución directa y logran ser sistemas ordenados.

## CONCLUSIONES

### Conclusión General. -

- Se logró establecer la naturaleza jurídica real que mantienen los distribuidores de tarjetas prepago zona azul con el Municipio, concluyendo que su relación es única y exclusivamente comercial, es decir no existe relación de dependencia laboral alguna, el resultado se genera de acuerdo a la tabulación de datos obtenidos de las encuestas realizadas y al estudio de los documentos generados por las partes, donde se concluye la existencia de problemas legales como por ejemplo duplicidad en la normativa aplicable, así como una inadecuada aplicación de procedimientos manejados por la dependencia a cargo de la administración de la zona azul.

### Conclusión Específica.-

- El resultado final obtenido del análisis realizado es sin duda que se requiere una mejora en general en cuanto a la normativa aplicable tanto para la administración, como para la distribución de tarjetas prepago de “Zona Azul” dentro del Distrito Metropolitano de Quito.
- Se logró establecer la presencia de dos Asociaciones fuertemente identificadas que realizan la distribución en el DMQ, mediante acuerdo de fecha 31 de octubre de 2005 celebrado entre la EMSAT la Policía Metropolitana y Asociaciones de Vigilantes de vehículos del sector la Mariscal (actualmente Asociación Amazonas) se establece la relación comercial con dichos vigilantes.
- Actualmente la “Asociación Amazonas” cuenta con 46 distribuidores asociados de un total de 497 distribuidores que forman parte del Sistema de Estacionamientos Zona Azul en toda la ciudad de Quito.
- Los 451 distribuidores restantes que no son parte de la Asociación Amazonas mantienen suscrito un “Contrato de distribución de mecanismo de control de tiempo de uso de espacio público del Sistema de Estacionamiento Rotativo Tarifado Zona Azul” el objeto fundamental es la entrega por parte de la EPMMOP al DISTRIBUIDOR a título de venta las tarjetas prepago.
- Con la investigación realizada da cuenta de la existencia de varios conflictos entre la empresa que mantiene la distribución y los distribuidores especialmente asociados a la “Asociación Amazonas”
- La empresa encargada de la distribución solicita a los asociados la firma de un contrato mercantil a través de lo cual se realizará la venta de las tarjetas y con esto

se da por manifiesto que los distribuidores no mantienen relación laboral alguna con el Municipio.

- La mencionada asociación por su parte a través de sus directivos insisten en que no suscribirán el mencionado contrato ya que aparentemente son empleados de la empresa.
- Existen argumentos jurídicos viables de los distribuidores que señalan que se encuentran laborando para el Municipio sin embargo la Empresa Pública Metropolitana a través de la Dirección de Patrocinio Jurídico, ha logrado mantener una buena defensa y ha sabido contrarrestar los temas legales encontrando salvedades para defender a la empresa de las continuas demandas de los distribuidores en la actualidad.
- Se concluye entonces que el único fin de la creación de este tipo de procesos de distribución de tarjetas es la implementación de un sistema ordenado y regulador de uso de espacio en la vía pública, pero que sin embargo no se cuenta con una figura jurídica para lograr la distribución adecuadamente. La falta de instrumentos legales y procedimientos adecuados es la principal falla de uno de los más importantes ingresos que tiene actualmente el Municipio.

## RECOMENDACIONES

Por medio de la investigación y las correspondientes conclusiones se finaliza con dos recomendaciones:

- El Municipio mediante el impulso de la Empresa Pública encargada de la administración y operación de los estacionamientos de uso público en bienes sobre los cuales tiene dominio la Municipalidad, tendrá que reordenar y actualizar la normativa aplicable a la red de estacionamientos al igual que realizar la actualización de los procesos, los organismos de control, costos y las instituciones encargadas del esquema aplicable. Existe la normativa pero esta se encuentra desactualizada por lo que no se puede sancionar a los actuales distribuidores de tarjetas prepago pues no se encuentran establecidas las sanciones o la manera de realizar la distribución de igual manera no establece la separación o bien la contratación de los distribuidores al municipio. El impulso para lograr la actualización de la normativa deberá venir justamente de la empresa encargada de la distribución, ingresando un proyecto de Ordenanza a Concejo para que, a través de sesión del mismo se dé lugar al debate y la posterior aplicación dentro del DMQ. Lastimosamente este impulso no se lo ha logrado hasta la fecha de la presente investigación.

Por lo tanto para la aplicación de esta recomendación es necesario que el Municipio regularice la relación contractual que mantienen especialmente con la Asociación Amazonas y medie un diálogo abierto de tal manera que los integrantes de la Asociación suscriban un contrato mercantil individual dentro del cual se establezca claramente que no existe relación laboral alguna entre ellos y el Municipio, para lo que, los contratos deberán ser elaborados por expertos abogados laborales dentro del Municipio y socializados con los distribuidores.

- Como segunda recomendación aplicable se encuentra la distribución directa de las tarjetas prepago, al igual que lo utilizan en otras ciudades del Ecuador y que han sido de gran aplicación en esta clase de sistemas inclusive a nivel de Latinoamérica como Argentina (Buenos Aires) por ejemplo es decir, no existirían intermediarios y la distribución se realizaría directamente a través de la Empresa Pública, para lo cual únicamente existirían los supervisores quienes se encargarían de que cada 50

metros máximo se vendan las tarjetas en ciertos locales comerciales quienes cancelarían el valor de cada tarjeta con un porcentaje mínimo de descuento.

- Otra recomendación es que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito adquiera máquinas de distribución a través de las cuales el ciudadano pueda adquirir sus tarjetas de parqueo directamente, para lo cual únicamente existirían supervisores de dichas máquinas quienes efectivamente trabajarían para el Municipio. Si se llega a aplicar lo antes mencionado se debe tomar en cuenta que los costos para la adquisición de las máquinas de distribución sería por una sola vez, lo cual sería un ahorro para el Municipio al no cancelar a un intermediario el costo del 50% del valor de una tarjeta. Para este procedimiento únicamente deberá existir una correcta socialización del proyecto a nivel de la ciudad.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ALARCÓN REPETO, Jaime, Los recursos administrativos, Quito, Tesis, PUCE, 1988.
2. BASTIDAS ENDARA, Juan El Municipio, Quito, Tesis, Puce, 1989.
3. BORRELL Y SOLAR, Antonio, El Dominio según el Código Civil Español, Barcelona, Editorial Bosch, 1968.
4. CABANELLAS, Guillermo, Diccionario enciclopédico de derecho usual, Buenos Aires, Heliasta, 1997.
5. CANASÍ, José, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1972.
6. CARNELUTTI, Francesco, Instituciones del Proceso Civil, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959.
7. CARRIÓN EGUIGUREN, Eduardo, Curso de derecho civil de los bienes, Quinta edición, Quito, EDIPUCE, 1987.
8. CASSAGNE, JUAN CARLOS. Derecho Administrativo. Lexis-Nexis. Buenos Aires, 2004. T. II.
9. CHAUVIN, J. (2006), "Historia del transporte urbano en Quito y sus conflictos", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito-Ecuador, pp.46-48.
10. ZAVALA EGAS, Jorge, Lecciones de Derecho Administrativo, Ediflex S.A, 2011.
11. VACA NUÑEZ, Cristobal, Fundamentos de la Contratación Pública, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2015.
12. VASQUEZ Vialard. Antonio, Tratado de Derecho del Trabajo; 5 Tomos, Editorial, Astrea, Buenos Aires – Argentina.

## LEGISLACIÓN

13. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial Nro. 449 de 20 de octubre del 2008.
14. Código de Comercio, Registro Oficial Suplemento Nro.395, 04 de agosto del 2008.
15. Código Civil, Registro Oficial Segundo Suplemento Nro. 100, Quito, 14 de octubre del 2009.
16. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Registro Oficial No. 226 de 21 de diciembre de 1997.
17. Código de Trabajo, Registro Oficial Suplemento No. 588, Quito, 12 de mayo de 2009
18. Código Orgánico de Organización Territorial COTAD, Registro Oficial Suplemento No.303 de 19 de octubre del 2010.

19. Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de octubre de 2009.
20. Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Registro Oficial No. 398 de 24 de julio de 2008.
21. Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, Registro Oficial No. 226, de 31 de diciembre de 1997.
22. Ordenanza Metropolitana No. 055, de 12 de julio de 2001.
23. Ordenanza Metropolitana No.0111 de 24 diciembre de 2003.
24. Ordenanza Metropolitana No.0221 de 03 de julio de 2008.
25. Ordenanza Metropolitana No. 282 de 12 de febrero de 2009
26. Ordenanza Metropolitana No. 0301 de 03 de septiembre de 2009.
27. Resolución del Concejo Metropolitano No.0455, de 03 de julio de 2008.

## **LINCOGRAFÍA**

28. [www.asambleanacional.gob.ec](http://www.asambleanacional.gob.ec)
29. [www.epmmop.gob.ec](http://www.epmmop.gob.ec)
30. [www.mipro.gob.ec](http://www.mipro.gob.ec)
31. [www.senplades.gob.ec](http://www.senplades.gob.ec)
32. [www.contraloria.gob.ec](http://www.contraloria.gob.ec)
33. [www.procuraduria.gob.ec](http://www.procuraduria.gob.ec)
34. [www.buenvivir.gob.ec](http://www.buenvivir.gob.ec)
35. [www.revistajudicialonline.com](http://www.revistajudicialonline.com)
36. [www.corteconstitucional.gob.ec](http://www.corteconstitucional.gob.ec)
37. [www.lexis.com.ec](http://www.lexis.com.ec)

## **ANEXOS**

# UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

## ANEXO No. 1

### Encuesta dirigida a funcionarios de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas

Objetivo: Establecer la relación laboral existente entre los distribuidores de tarjetas prepago Zona Azul y el Municipio del DMQ.

Instructivo: Por favor conteste con sinceridad y veracidad. No es necesario que indique su nombre yo colocaré la respuesta respectiva.

Entrevistados: Gerente de Terminales y Estacionamientos

Director de Estacionamientos

Supervisor de Estacionamientos

Entrevistador: Paola Andrea Bolaños Zhindon

Lugar y fecha de aplicación: Quito, 29 de marzo del 2016

1.- ¿Qué tipo de relación mantiene en la actualidad el Municipio con los distribuidores de zona azul?

2.- ¿Considera usted que sería acertado manejar directamente la distribución de tarjetas de distribución zona azul directamente desde el Municipio?

SI ( )

NO ( )

PORQUE: \_\_\_\_\_

3.- ¿Existen reuniones de trabajo entre los distribuidores y el Municipio? De ser afirmativo cada cuanto se realizan las reuniones y que tipo de acuerdo llegan?

SI ( )

NO ( )

De ser su respuesta afirmativa, las repuestas del trabajo se realizan:

Diariamente ( )

Semanalmente ( )

Quincenalmente ( )

Mensualmente ( )

Trimestralmente ( )

Anualmente ( )

¿Y a qué tipo de acuerdo se llega?

**GRACIAS POR SU COLABORACIÓN**

**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

**ANEXO No. 1**

**Encuesta dirigida a 20 distribuidores Zona Azul**

Objetivo: Establecer la relación laboral existente entre los distribuidores de tarjetas prepago Zona Azul y el Municipio del DMQ.

Instructivo: Por favor conteste con sinceridad y veracidad. No es necesario que indique su nombre yo colocaré la respuesta respectiva.

Entrevistador: Paola Andrea Bolaños Zhindon

Lugar y fecha de aplicación: Quito, 04 de marzo de 2016

**1.- ¿Ha suscrito algún documento con el Municipio, de que tipo?**

SI ( )

NO ( )

En el caso de ser afirmativa su respuesta qué tipo documento es el suscrito con el Municipio?

Contrato ( )

Acta Transaccional ( )

**2.- ¿Qué tipo de relación considera usted que mantiene con el Municipio en la actualidad?**

Laboral ( )

Comercial ( )

**3.- ¿Se siente usted satisfecho con la relación que mantiene actualmente con el Municipio?**

SI ( )

NO ( )

PORQUE: \_\_\_\_\_

**GRACIAS POR SU COLABORACIÓN**

# UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

## ANEXO No. 1

### Dirigida a 10 usuarios del Sistema Zona Azul

Objetivo: Establecer la relación laboral existente entre los distribuidores de tarjetas prepago Zona Azul y el Municipio del DMQ.

Instructivo: Por favor conteste con sinceridad y veracidad. No es necesario que indique su nombre yo colocaré la respuesta respectiva.

Entrevistador: Paola Andrea Bolaños Zhindon

Lugar y fecha de aplicación: Quito, 07 de abril de 2016

1.- ¿Se siente satisfecho con el servicio que prestan los distribuidores de zona azul en el DMQ?

SI ( )

NO ( )

PORQUE:

---

2.- En el caso de tener algún tipo de inconveniente con un distribuidor de la zona azul, ¿Sabe usted a donde tiene que dirigirse a realizar la queja respectiva?

SI ( )

NO ( )

De ser positiva su respuesta ¿me puede mencionar usted el órgano al que dirige su queja?

**GRACIAS POR SU COLABORACIÓN**

**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

**ANEXO No.1**

**Dirigida a DOS abogados expertos en relaciones laborales y comerciales**

Objetivo: Establecer la relación laboral existente entre los distribuidores de tarjetas prepago Zona Azul y el Municipio del DMQ.

Instructivo: Por favor conteste con sinceridad y veracidad. No es necesario que indique su nombre yo colocaré la respuesta respectiva.

Entrevistador: Paola Andrea Bolaños Zhindon

Lugar y fecha de aplicación: Quito, 11 de abril de 2016

**1.- Para su punto de vista ¿qué tipo de relación mantienen los distribuidores y el Municipio?**

Comercial

Laboral

En el caso que no sea ninguna de las anteriores ¿me podría señalar usted qué tipo de relación considera usted que mantienen?

**2.- ¿Considera que existe una normativa adecuada para la distribución de tarjetas prepago zona azul?**

SI ( )

NO ( )

PORQUE: \_\_\_\_\_

**3.- ¿Cuál sería el mejor mecanismo legal para establecer beneficios para las partes?**

Contratar directamente a los distribuidores a que pasen a formar parte del Municipio ( )

Realizar la distribución directa es decir el Municipio se encargue de la administración y distribución del Sistema e estacionamientos rotativos ( )

**GRACIAS POR SU COLABORACIÓN**