



QUESTIONES

# URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Volumen 2 • Número 1 • 2013 • Quito, Ecuador

## Questiones Urbano Regionales

Volumen 2 • Nº 1 • 2013

Quito, Ecuador

### **Augusto Barrera Guarderas**

Alcalde del Municipio del  
Distrito Metropolitano de Quito

### **Director**

Diego Mancheno

### **Editor**

Juan Fernando Terán

### **Consejo Editorial**

Jorge Albán  
Nicanor Jácome  
Diego Mancheno  
Alexis Mosquera  
Francisco Rhon

### **Consejo Asesor Internacional**

Pedro Abramo (Brasil)  
Luis Mauricio Cuervo (Chile)  
Oscar Alfonso (Colombia)

### **Diseño**

Antonio Mena

### **Foto de portada**

Juan Zurita

### **Impresión**

Gráficas V&M

© Instituto de la Ciudad  
Venezuela 976 y Mejía  
Telf.: (593-2) 3952-300 (ext. 16006)  
[www.institutodelaciudad.com.ec](http://www.institutodelaciudad.com.ec)

ISBN: 978-9942-9945-2-3

Contacto:

[maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec](mailto:maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec)

El Instituto de la Ciudad es una corporación social sin fines de lucro dedicada al análisis científico aplicado de los procesos urbanos contemporáneos. Su labor busca apoyar a la formulación de decisiones de política pública en el Distrito Metropolitano de Quito.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas por los autores de los artículos no necesariamente reflejan ni representan las visiones del Instituto de la Ciudad y sus directivos.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación con las referencias adecuadas y completas.

<b>Editorial</b> .....	5
Diego Mancheno	

---

## EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

---



<b>Convergencias y divergencias en la Zona Metropolitana de Bogotá, 1985-2011</b> .....	9
Óscar A. Alfonso y Carlos E. Alonso	



<b>Especialización ocupacional en Cali y Quito</b> .....	49
Estefanía Martínez E.	

---

## DEBATES

---



<b>Las zonas económicas especiales y la expansión urbano-regional: algunas acotaciones a partir de las experiencias chinas</b> .....	83
Juan Fernando Terán	

---

## ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

---



<b>Producción y exportación con potencial tecnológico en el Distrito Metropolitano de Quito</b> .....	121
Diego Mancheno y Vanessa Carrera	



- Características económicas de las  
manufacturas localizadas en Quitumbe:  
estudio con especial referencia al  
Parque Industrial Turubamba . . . . . 163**  
Fabio Villalobos



- La Licuadora: ruinas de una  
modernidad escondida . . . . . 199**  
Daniela Estupiñán T.

---

## DOCUMENTACIÓN

---



- Régimen de colaboración  
público-privada y de la economía popular y  
solidaria de las empresas públicas metropolitanas  
del Distrito Metropolitano de Quito . . . . . 229**



# Régimen de colaboración público-privada y de la economía popular y solidaria de las empresas públicas metropolitanas del Distrito Metropolitano de Quito<sup>1</sup>

## Ordenanza Metropolitana N° 406

Considerando:

Que, de conformidad con el artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “Constitución”), los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera;

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

Que, el artículo 316 de la Constitución determina que: *“El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazas y límites fijados en la ley para cada sector estratégico. El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.”*;

Que, el literal h) del artículo 54 del Código Orgánico de Organización Terri-

<sup>1</sup> A continuación se reproduce el texto central de la *Ordenanza Metropolitana No. 406* debatida y aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito en las sesiones del 25 de abril y 6 de junio de 2013.



torial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD), en concordancia con el artículo 84 del mismo cuerpo normativo, determina que una de las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal es la de: “(...) *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;*”;

Que, el artículo 277 del COOTAD otorga a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos la potestad de crear empresas públicas, con el objeto de garantizar mayor eficiencia, mejorar el nivel de calidad en la prestación de los servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de actividades de emprendimiento;

Que, el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (en adelante LOEPS) establece que: “*El Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán en la conformación de capitales de riesgo y de organizaciones mixtas de economía popular y solidaria a través de mecanismos legales y financieros idóneos. El carácter temporal de las inversiones efectuadas por el Estado deberá ser previamente acordado, tanto en tiempo cuanto en forma; privilegiando los procesos de desinversión del Estado en organizaciones donde es o será miembro, asociado a socio en forma parcial, a favor de la y las comunidades en cuyos territorios tales emprendimientos se desarrollen, dentro de las condiciones y plazas establecidas en cada proyecto.*”;

Que, el artículo 136 de la LOEPS establece que: “*Las Municipalidades podrán mediante*

*Ordenanza regular la organización y participación de los pequeños comerciantes en actividades productivas, comerciales o de servicios que permitan la incorporación y participación de estos sectores en la dinamización de la economía local, para lo cual, propiciarán la creación de organizaciones comunitarias para la prestación de servicios o para la producción de bienes, la ejecución de pequeñas obras públicas, el mantenimiento de áreas verdes urbanas, entre otras actividades.*”;

Que, el artículo 136 de la LOEPS establece que: “*Para la prestación de los servicios públicos de competencia municipal, las empresas públicas municipales podrán propiciar la conformación de organizaciones comunitarias para la gestión delegada de dichos servicios. La delegación de estos servicios públicos se regulará mediante Ordenanzas. En las áreas rurales sus directorios tendrán entre sus miembros a un delegado técnico de las Juntas Parroquiales de cada jurisdicción o de la mancomunidad de las Juntas Parroquiales en las que preste el servicio.*”;

Que, según lo prevén los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, estas tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines, objetivos empresariales, ampliación de sus actividades, acceso a tecnologías avanzadas y para alcanzar metas de productividad y eficiencia, para lo cual podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos, privados o de la economía popular y solidaria, en el ámbito nacional o internacional, en el marco de lo dispuesto por los artículos 315 y 316 de la Constitución de la República;

Que, el artículo 129 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario establece que: *“Las medidas de acción afirmativa que adopten las entidades de la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados, al amparo de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y este reglamento deberán observar en su formulación, direccionamiento e implementación factores étnicos, socioeconómicos, y de pertenencia a grupos de atención prioritaria.”*

Que, la ordenanza metropolitana No. 0301, sancionada el 4 de septiembre de 2009, establece el régimen común para la organización y funcionamiento de las empresas públicas metropolitanas, disponiendo que además de sujetarse a la normativa metropolitana, estas se registrarán a las disposiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009;

Que, el Plan Metropolitano de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, aprobado mediante ordenanza metropolitana No. 170, sancionada el 30 de diciembre de 2011, establece varios ejes estratégicos que permiten estructurar de manera integral, articulada, sistémica y correspondiente con los diagnósticos de situación, las proyecciones de desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito hacia el 2022, con objetivos, políticas, metas y programas; así como determinar las responsabilidades de gestión de los mismos por parte de la Municipalidad;

Que, en el Libro I “Del Concejo y de la organización administrativa”, Título II, “De la Organización Administrativa”, Capítulo VII “De las concesiones, de la asocia-

ción con el sector privado y de los permisos”, Sección IV “De la selección de socios del sector privado” del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, este último agregado por el artículo 7 de la ordenanza metropolitana No. 002, sancionada el 2 de enero de 1998, determina el proceso de selección de socios privados en proyectos de interés municipal;

Que, es necesario actualizar el marco normativo del Distrito Metropolitano de Quito, en el que se considere las facultades de asociación de las empresas públicas metropolitanas, a fin de que se cuente con normas que determinen las áreas y condiciones en las cuales se podrá incursionar en procesos asociativos y que establezcan además un procedimiento uniforme para la selección de sus asociados;

Que, se requiere crear entre los potenciales socios de las empresas públicas metropolitanas un ambiente de transparencia, con la determinación de reglas claras y específicas sobre la áreas económicas y sociales en que la Municipalidad tenga interés en promover su desarrollo, así como las condiciones en las cuales las empresas públicas metropolitanas podrán proponer la participación de socios públicos o privados;

Que, la Secretaria de Desarrollo Productivo y Competitividad, mediante oficio No. 179- SDPC-L de 22 de abril de 2013, emitió el informe de justificación técnica para la emisión de la presente ordenanza; y,

Que, la Procuraduría Metropolitana, mediante oficios No. 0188 de 23 de abril de 2013 y 230 de 17 de mayo del mismo año emitió criterio legal favorable para la aprobación de la presente ordenanza.

En ejercicio de las atribuciones legales constantes en los artículos 266 de la Constitución de la República; 57 literal a) y 87 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, 8 numeral 1) de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

**Expide:**

**La Ordenanza Metropolitana Reformatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 301, sancionada el 4 de septiembre de 2009, que establece el régimen común para la organización y funcionamiento de las empresas públicas metropolitanas**

**Artículo 1.-** A continuación del literal 1) del artículo 12 de la ordenanza metropolitana No. 301, sancionada el 4 de septiembre de 2009, agréguese el siguiente literal y continúese con la secuencia alfabética, según su orden corresponda:

“m) Conocer y resolver las alianzas y proyectos asociativos presentados por el Gerente General, ya sea por iniciativa de la empresa pública o por iniciativas de proponentes externos.”

**Artículo 2.-** Luego del Parágrafo 4 de la Sección Primera, “Disposiciones generales” del Capítulo IX, “De las empresas metropolitanas” del Título II del Libro Primero del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, agréguese el siguiente parágrafo:

“Parágrafo 5

Régimen de colaboración público privada y de la economía popular y solidaria de las empresas públicas metropolitanas

**Artículo (23).- Objeto.-** El presente parágrafo tiene por objeto regular y determinar las condiciones de colaboración público privada y de la economía popular y solidaria con las empresas públicas metropolitanas, para el desarrollo de un determinado proyecto, actividad o emprendimiento de interés público en el Distrito Metropolitano de Quito, ya sea que provenga de iniciativa propia de las empresas públicas metropolitanas o de proponentes externos, esto es, personas jurídicas distintas a ellas.

**Artículo (24).- Participación en procesos asociativos.-** Las empresas públicas metropolitanas podrán asociarse con personas jurídicas privadas o de la economía popular y solidaria, cuando se verifiquen las siguientes condiciones:

a) Que el proyecto, actividad o emprendimiento se encuentre directamente relacionado con alguno de los objetivos determinados por el Directorio de la empresa pública en medio ambiente, vivienda social, turismo, movilidad o cualquier proyecto de interés público para el Distrito; o,

b) Que el proyecto cuente con los respectivos informes técnico, económico y legal de la empresa pública, que recomienden el modelo de gestión asociativo.

**Artículo (25).- Modelos de gestión asociativos.-** Se podrán adoptar todos los modelos de gestión asociativa, como alianzas estratégicas o constitución de compañías de

economía mixta, sin perjuicio de cualquier forma de asociación permitida por el ordenamiento jurídico nacional vigente.

**Artículo (26).- Instrumentos asociativos.-** Los contratos de asociación que lleven a cabo las empresas públicas metropolitanas deberán celebrarse por escritura pública.

**Artículo (27).- Prohibición de delegar servicios públicos.-** Ninguna empresa pública metropolitana, a pretexto de asociarse con un ente privado o de la economía popular y solidaria, podrá delegar a un tercero la prestación de un servicio público, atribución que le corresponde de forma exclusiva al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito mediante la emisión del correspondiente acto normativo.

Para tal efecto, se entenderán comprendidos dentro de la categorización de servicios públicos aquellos cuya provisión exclusivamente le está atribuida por la Constitución o la ley a los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos; y, que se encuentran detallados en el numeral 4 del artículo 264 de la Constitución de la República. Aquellos que no se encuentren dentro de esta categorización serán considerados servicios de interés público.

**Artículo (28).- Distribución de riesgos y colaboración.-** En el proyecto se determinará la distribución proporcional de riesgos entre la empresa pública metropolitana y el asociado privado o de la economía popular y solidaria, en función de la participación de cada una y los niveles de colaboración entre los asociados, lo que constará en el correspondiente contrato junto con las demás condiciones del acuerdo.

**Artículo (29).- Aprobación del Directorio.-** El Gerente General de la empresa pública pondrá en conocimiento del Directorio, para su resolución, las alianzas y proyectos asociativos a ejecutarse, para lo cual deberá contar con:

- Estudios técnicos de sustento acerca de la ejecución del proyecto y su contribución al desarrollo del distrito en el ámbito respectivo;
- Informes técnico, económico y legal de la empresa pública, que justifiquen la necesidad del proceso asociativo; e,
- Informe técnico de la secretaría sectorial y de la secretaría encargada de la planificación, que justifiquen la conveniencia del proyecto, actividad o emprendimiento y del proceso asociativo.

**Artículo (30).- Iniciativas de proponentes externos.-** Cuando los proyectos asociativos provengan de personas distintas de la empresa pública, también se pondrán a consideración del Directorio, a través del Gerente General de la empresa pública, con los requisitos antes señalados, los mismos que serán presentados por el proponente del proyecto, a excepción del informe legal que justifique el modelo de gestión asociativo y los informes técnicos de la secretaría sectorial y de la encargada de planificación.

**Artículo (31).- Derechos, obligaciones y cargas del proponente externo.-** Son de la esencia de las propuestas efectuadas por el proponente externo, de conformidad con este párrafo, los siguientes derechos, obligaciones y cargas:

- a) El proponente externo no tendrá derecho a requerir de la empresa pública metro-

- politana ninguna prestación económica por costos generados en la preparación del proyecto, indemnización o retribución, por su intervención en la etapa de diseño del proyecto.
- b) La empresa pública metropolitana no estará obligada a acoger la iniciativa del proponente externo, ni aun por silencio administrativo. Se notificará al proponente con el resultado en un plazo no mayor a 60 días.
  - c) El proponente externo, por el hecho de presentar una iniciativa, autoriza a la empresa pública metropolitana a efectuar todas las modificaciones que estime convenientes en el proyecto propuesto, siempre y cuando, en acuerdo con el proponente, se mantenga la esencia del mismo.
  - d) El proponente externo estará sujeto al procedimiento público de selección, sin otra ventaja en relación con los otros oferentes que el puntaje de bonificación que en el correspondiente pliego de bases se establezca y que, en ningún caso, será mayor al quince por ciento del puntaje total.
  - e) En caso de que el proponente externo no resulte adjudicatario en el procedimiento público de selección, tendrá derecho a obtener del adjudicatario final el valor que en el pliego de bases se hubiera determinado por concepto de costos y gastos de preparación del proyecto, descontado el porcentaje que le corresponda a la empresa pública por las aportaciones efectuadas al proyecto propuesto. Esta obligación del adjudicatario final deberá constar en el contrato.
  - f) La empresa pública metropolitana deberá guardar confidencialidad sobre las propuestas externas mientras éstas sean analizadas.
- Artículo (32).- Definición del procedimiento público de selección.-** La máxima autoridad administrativa de la empresa pública metropolitana definirá, bajo su exclusiva responsabilidad, el procedimiento de selección de la contraparte asociativa, de entre los establecidos en la normativa nacional vigente, sujetándose al trámite de tales procedimientos en lo que fuere aplicable. En cuanto a las inhabilidades, se estará a lo dispuesto en el artículo (37) de la presente ordenanza.
- Artículo (33).- Procedimiento público de selección.-** La selección del interesado seguirá el procedimiento definido por la máxima autoridad administrativa bajo los principios descritos en el artículo anterior.
- Cuando se requiera de pliegos concursales, los mismos contendrán al menos los siguientes requisitos:
- a) Información pertinente relacionada con el alcance y características del proyecto, actividad o emprendimiento;
  - b) Bases del procedimiento público de selección;
  - c) Definición del procedimiento público de selección;
  - d) Forma de la convocatoria;
  - e) Plazos;
  - f) Garantías;
  - g) Modelo de gestión asociativo;
  - h) Condiciones de la intervención de la empresa pública y el interesado en el proyecto asociativo;
  - i) Sistema de supervisión, fiscalización y régimen de multas;

- j) Causas de suspensión y extinción del contrato;
- k) Método de solución de controversias; y,
- l) Los demás que defina la máxima autoridad administrativa de la empresa pública.

**Artículo (34).- Excepciones al procedimiento público de selección.-** No se requerirá de procedimiento público de selección, únicamente cuando se traten de proyectos comunitarios de interés propio que puedan desarrollarse con organizaciones de la economía popular y solidaria, del sector o ámbito en donde se llevará a cabo el proyecto.

Si dentro del sector existiese más de una organización de la economía popular y solidaria que manifieste su intención de participar en el proyecto, el procedimiento público de selección se llevará a cabo como cualquier otro proyecto asociativo con las organizaciones interesadas en desarrollarlo.

**Artículo (35): Garantías.-** Para participar en el procedimiento público de selección a que se refieren los artículos anteriores, será necesario que el interesado garantice la seriedad de su oferta en la forma, monto y condiciones que se establezcan, de acuerdo al procedimiento público de selección definido.

**Artículo (36).- Publicidad.-** El procedimiento de selección deberá hacerse público a través de los medios idóneos y efectivos que garanticen la aplicación de los principios de publicidad y amplia participación, dependiendo de la envergadura del proyecto y de conformidad al proceso público de selección definido.

**Artículo (37).- Inhabilidades.-** No podrán participar en el procedimiento público de selección, directa ni indirectamente, las personas inhabilitadas de conformidad con las bases.

## DISPOSICIONES GENERALES.-

**Primera.-** Las empresas públicas metropolitanas deberán emplear para el proyecto, actividad o emprendimiento de interés público del Distrito, su propio patrimonio o el que le sea entregado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, bajo cualquier título permitido por la ley. En este último caso, el órgano competente de resolver la entrega se asegurará que el patrimonio entregado sea utilizado en tales proyectos, actividades o emprendimientos, lo cual deberá ser debidamente justificado por la empresa.

**Segunda.-** La contraparte asociativa de toda actividad, proyecto o emprendimiento regido por la presente ordenanza metropolitana, deberá obligatoriamente tomar las medidas necesarias para evitar, mitigar, remediar y solucionar las afectaciones en el ámbito de la movilidad y el medio ambiente, a cuenta de la contraparte asociativa.

**Tercera.-** La empresa pública metropolitana que lleve adelante la actividad, proyecto o emprendimiento, deberá contar con la respectiva certificación presupuestaria, en caso de que el modelo de gestión a desarrollarse lo requiera, respecto de la parte que le corresponda.

**Cuarta.-** Los procedimientos que incorporen colaboración público privada o de la economía popular y solidaria, y que a fu-

turo inicien las empresas públicas metropolitanas, se regirán exclusivamente por este párrafo.

**Quinta.-** Este régimen se aplicará a todos los casos en que no exista uno especial, expresamente establecido en la legislación vigente.

**Sexta.-** A las personas jurídicas públicas extranjeras se les aplicará el régimen establecido en la presente ordenanza.

**Séptima.-** Este régimen no será aplicable en los convenios de cooperación interinstitucional que efectúen las empresas públicas metropolitanas con otros organismos estatales.

**Octava.-** Todas las empresas públicas metropolitanas que desarrollen alianzas estratégicas, realizarán tareas de coordinación con la finalidad de evitar superposición de actividades y proyectos de interés general.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS.-

**Primera.-** Los procedimientos que incorporen colaboración público privada o de la economía popular y solidaria, iniciados con anterioridad a la vigencia de la presente ordenanza, se sujetarán a las normas bajo las cuales fueron iniciados.

**Segunda.-** Los convenios, contratos y cualquier instrumento suscrito por las empresas públicas metropolitanas para la ejecución de proyectos que incorporen colaboración público privada o de la economía popular y solidaria, se regirán por las normas y condiciones contenidas en los mismos.

**Disposición derogatoria única.-** Deróguese el Capítulo VII “de las Concesiones, De la Asociación con el Sector Privado y de los Permisos”, del Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, reformado mediante la ordenanza No. 002, sancionada el 2 de enero de 1998.

**Disposición final.-** Esta ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción.

EJECÚTESE:

Dr. Augusto Barrera Guarderas  
ALCALDE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
13 de junio 2013





## **Experiencias Latinoamericanas**

Convergencias y divergencias en la Zona  
Metropolitana de Bogotá, 1985-2011  
*Óscar A. Alfonso y Carlos E. Alonso*

Especialización ocupacional en Cali y Quito  
*Estefanía Martínez E.*

## **Debates**

Las zonas económicas especiales y la expansión  
urbano-regional: algunas acotaciones a partir  
de las experiencias chinas  
*Juan Fernando Terán*

## **Estudios sobre el Distrito Metropolitano de Quito**

Producción y exportación con  
potencial tecnológico en el  
Distrito Metropolitano de Quito  
*Diego Mancheno y Vanessa Carrera*

Características económicas de las  
manufacturas localizadas en Quitumbe:  
estudio con especial referencia al  
Parque Industrial Turubamba  
*Fabio Villalobos*

La Licuadora: ruinas de una  
modernidad escondida  
*Daniela Estupiñán T.*

## **Documentación**

Régimen de colaboración  
público-privada y de la economía popular y  
solidaria de las empresas públicas metropolitanas  
del Distrito Metropolitano de Quito