



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**MEMORANDO PAN-GR-2014- 0016**

**DE: GABRIELA RIVADENEIRA**  
Presidenta

**PARA: DRA. LIBIA RIVAS O.**  
Secretaria General

**ASUNTO:** Difundir Proyecto

**FECHA:** Quito, 15 ENE. 2014

---

Señora Secretaria, según lo dispuesto en el Art. 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, entrego el **“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DE EMPRENDEDORES URBANOS”**; remitido por la asambleista Mae Montaña Valencia, mediante oficio No. 032-2013-MMV-AN; para que sea difundido a las/los asambleistas y a la ciudadanía, a través del portal Web; y, sea remitido al Consejo de Administración Legislativa (CAL), para el trámite correspondiente.

Atentamente,



**GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO**  
Presidenta

J.R.  
Tr. 165300

 **ASAMBLEA NACIONAL**  
**SECRETARIA GENERAL**

FECHA: ..... HORA: .....

FIRMA: .....



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

5. Gen. 14  
ASAMBLEA NACIONAL  
REPUBLICA DEL ECUADOR  
165300  
CODIGO VALIDACION: GDRJEFBMEB  
TIPO DE DOCUMENTO: MEMORANDO INTERNO  
FECHA RECEPCION: 15 ene 2014 10:22  
NUMERACION DOCUMENTO: 032-2013-000420  
FECHA ELABORACION: 15 ene 2014  
REMITENTE: MONTAÑO VALENCIA MAE  
FUNCION REMITENTE: ASAMBLEISTA  
REVISADO POR: [Firma]  
AUTORIZADO POR: [Firma]  
FECHA AUTORIZACION: [Firma]

Quito, 15 enero de 2014

Oficio No. 032-2013- MMV- AN

Señora  
Gabriela Rivadeneira Burbano  
**Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador**  
En su despacho.-

De mi consideración:

De conformidad con la capacidad legislativa que nos concede el Art. 134, numeral 1 y 136 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 54, numeral 1 y 55 de la Ley/ Orgánica de la Función Legislativa, el **bloque legislativo del Movimiento CREO**, se permite presentar adjunto el proyecto titulado, **LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DE EMPRENDEDORES URBANOS**; solicitándole muy comedidamente se sirva disponer a SECRETARÍA GENERAL, distribuya el proyecto a todos los señores y señoras Asambleístas, se difunda públicamente su contenido en el portal web oficial de la Asamblea Nacional; y, se remita al Consejo de Administración Legislativa (CAL), a fin de que sea calificado.

Por la gentileza de su atención, anticipamos nuestros debidos agradecimientos.

Atentamente,

[Firma]  
Maé Montaña Valencia,  
Asambleísta Nacional

[Firma]  
Ricardo Moncayo  
Asambleísta Chimborazo

[Firma]  
Patricio Donoso  
Asambleísta Nacional

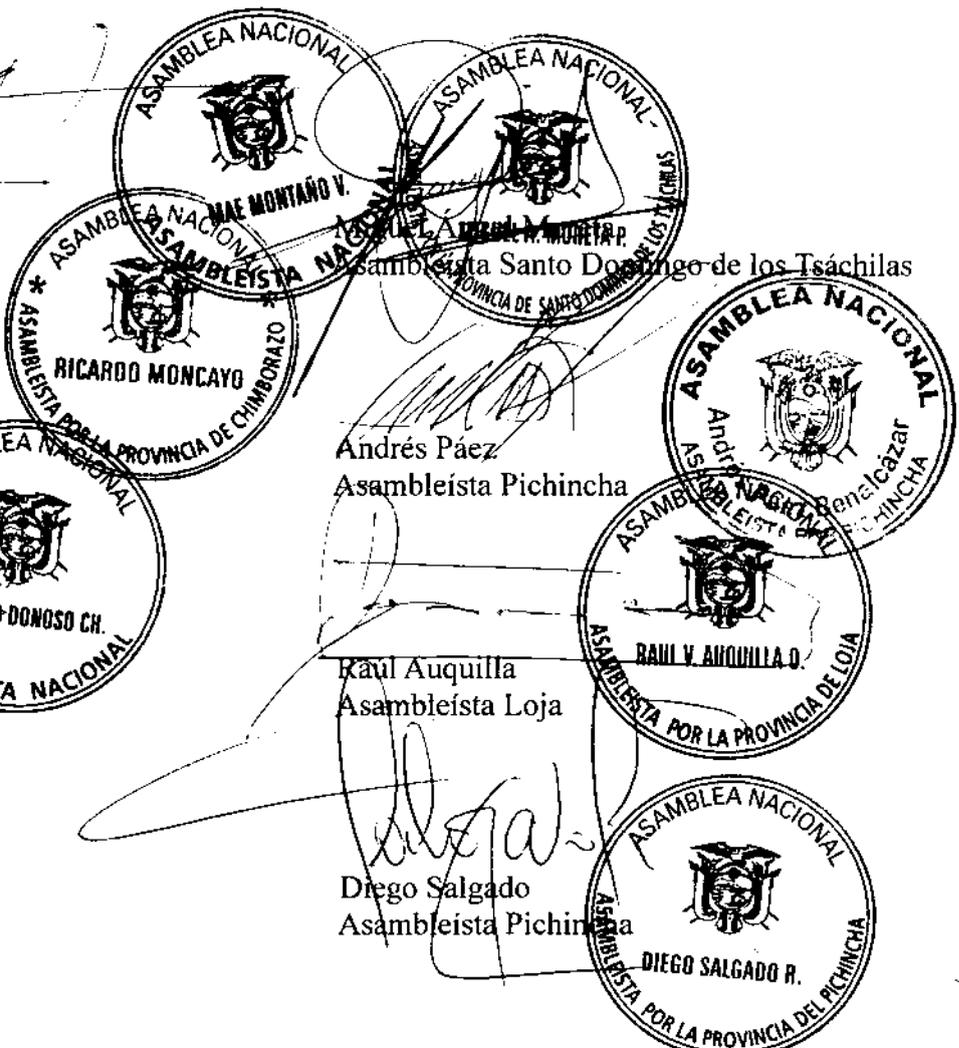
[Firma]  
Wilson A. Chicaiza  
Asambleísta Pichincha

[Firma]  
Andrés Páez  
Asambleísta Santo Domingo de los Tsáchilas

[Firma]  
Andrés Páez  
Asambleísta Pichincha

[Firma]  
Raul Auquilla  
Asambleísta Loja

[Firma]  
Diego Salgado  
Asambleísta Pichincha



6 folios



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**  
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El mercado laboral ecuatoriano aún se encuentra fuertemente marcado por la informalidad y el subempleo. Los datos más recientes revelan que 57,1% de la población económicamente activa (PEA) nacional se clasifica como subempleada<sup>1</sup>. Entre estos ecuatorianos subempleados, el 73% desarrolla sus actividades en el sector “informal” (que en total agrupa a 3.815.815 personas).<sup>2</sup> Es una realidad preocupante, pues implica que los ciudadanos carecen de oportunidades para acceder a trabajos de calidad, donde sus talentos y potencialidades sean aprovechados adecuadamente.

Profundizando en las áreas urbanas, estas concentran alrededor de 2,1 millones de subempleados, lo que representa el 30,15% de la PEA de todo Ecuador.<sup>3</sup> Por este motivo, en las ciudades de nuestro país es notorio el gran número de trabajadores informales. En la ciudad de Guayaquil -la más poblada del país- el 40% de los trabajadores informales se dedica al comercio y el 41% desarrolla su actividad en la calle.<sup>4</sup> Pese a esto, durante años los gobiernos autónomos descentralizados municipales han emitido ordenanzas que dificultan a los informales trabajar, e incluso vulneran sus derechos humanos y constitucionales.

Así, actualmente constan en el ordenamiento jurídico ecuatoriano normas que permiten a las administraciones municipales incautar la mercancía o equipo de trabajo de los emprendedores urbanos, bajo la figura de retención temporal. Por otro lado, aún son comunes los casos de acoso al trabajador informal por parte de las policías municipales o metropolitanas. Esta situación se contrapone directamente con la Constitución de la República, y desconoce la libertad de los ecuatorianos para escoger la actividad a la que quieren dedicarse para poder mantener a sus familias y a sí mismos.

---

1 INEC, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano, ENEMDU junio 2013.

2 Ídem.

3 Ídem.

4 SALAZAR PLAZA, A. *La Informalidad en Guayaquil como Fenómeno de Emprendimiento y su Contribución al Crecimiento Económico Local*. Trabajo de titulación previo a la obtención del título. Universidad Casa Grande, 2012.



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

Para solucionar esta problemática, es indispensable incorporar a la legislación ecuatoriana disposiciones que defiendan al emprendedor urbano de los potenciales abusos de los gobiernos, tanto el central como los autónomos descentralizados. Asimismo, es indispensable combatir la inflación legislativa y regulatoria que ha plagado nuestro sistema legal en las últimas décadas, llenándolo de obstáculos al emprendimiento (desde trámites hasta impuestos) y que dejan a millones de ecuatorianos sin otra oportunidad que la informalidad.



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**  
LEY DE DEFENSA DE EMPRENDEDORES URBANOS

**ASAMBLEA NACIONAL**

**EL PLENO**

**CONSIDERANDO:**

Que la libertad de elegir nuestro destino y escoger los medios para alcanzar nuestras metas constituye la esencia de la dignidad humana. Por ello, la libertad de empresa es esencial. Y por ello la Constitución reconoce a todos sus ciudadanos en el artículo 66 numeral 15 el "derecho de desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental";

Que la Constitución obliga en su artículo 329 a reconocer y proteger "el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos", prohibiendo "toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo";

Que el artículo 66 numeral 26 apunta que el Estado "garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental". Porque el respeto a la propiedad de los medios de producción es esencial para garantizar una vida digna al propietario, en todo nivel socioeconómico;

Que de acuerdo al artículo 277 de la Constitución, es un deber general del Estado impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley;

Que cerca de la mitad de la población económicamente activa del Ecuador se encuentra subempleada. Y gran parte de esta población necesita encontrar medios para subsistir de forma pacífica, para sostener sus hogares. Muchos de ellos optan por la "informalidad", al no poder superar las altas barreras tributarias y burocráticas que imponen los gobiernos nacionales y locales para emprender negocios por cuenta propia. Optan ante ello por salir a las calles a comerciar, a ganarse la vida, a luchar por superarse. Pero muchas veces estos emprendedores urbanos encuentran la más dura represión, violencia e irrespeto a su derecho de propiedad;



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

Que los centros urbanos del país son hogares de millones de ecuatorianos afectados por la falta de oportunidades, y destino migratorio de millares de compatriotas que tampoco hallan oportunidades en el campo;

Que estos ecuatorianos han recurrido a su propia creatividad y esfuerzo para crear las oportunidades que la coyuntura nacional no les ha brindado, constituyéndose así en una generación de emprendedores urbanos;

Que los ecuatorianos gozan del derecho a transitar libremente por el territorio nacional, como lo reconoce el artículo 66 numeral 14 de la Constitución;

Que, a lo largo del tiempo se han incorporado al ordenamiento jurídico varias normas de diverso rango que dificultan el emprendimiento urbano intentando justificarlo como regulación del uso del espacio público;

Que, la Constitución en su artículo 85 ordena que cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, estas deben reformularse para conciliar los derechos en conflicto;

Que, de conformidad el artículo 11 de la Constitución, ninguna ordenanza u otra norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales;

Expide la presente

**LEY DE DEFENSA DE EMPRENDEDORES URBANOS**

**TÍTULO ÚNICO**

**De la defensa del emprendedor urbano**

**Art. 1.-** Compréndase por emprendedor urbano toda persona que sale a comerciar pacíficamente por las calles y plazas públicas de los centros urbanos, que no puede superar por falta de recursos las barreras tributarias y requisitos burocráticos normalmente exigidos para su actividad, que se ve obligado a ganarse la vida ejerciendo su talento creativo ante la adversidad económica.

**Art. 2.-** Prohibase toda forma de confiscación de mercancías o equipo de trabajo perteneciente a las personas que ejercen el comercio minorista en el espacio y vía



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

pública. Están incluidos en esta prohibición el decomiso y el retiro temporal de bienes, incluso cuando las ordenanzas provinciales o cantonales contemplen la devolución de los mismos transcurrido algún lapso de tiempo o luego del pago de una multa.

Se exceptúa de lo dispuesto en el inciso anterior al comiso o embargo ordenado por juez competente sobre los bienes de una persona o grupo de personas individualizados, en el marco de un proceso judicial. Este comiso o embargo no podrá ser ordenado por los funcionarios de gobiernos autónomos descentralizados encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por dicho nivel de gobierno.

**Art. 3.-** Cuando un miembro de la policía municipal o metropolitana ejerciere violencia innecesaria o excesiva contra una o más personas que ejercen el comercio minorista en la vía o espacios públicos, deberá ser destituido de sus funciones tras el proceso administrativo correspondiente. Si se registraren 3 o más casos de violencia innecesaria o excesiva en un período de 360 días, será destituido también el director de la policía municipal o metropolitana. Cuando el gobierno autónomo descentralizado municipal no iniciare los procesos administrativos para remoción del cargo, el Consejo Nacional de Competencias procederá de conformidad al artículo 155 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización.

En los casos de violencia descritos en el inciso anterior, las acciones administrativas no extinguen la vía judicial para perseguir los delitos que se hayan cometido. De igual manera, podrá acudir a la vía judicial para exigir indemnización por los daños sufridos. Esta indemnización deberá ser pagada por el gobierno autónomo descentralizado, quien repetirá en contra del miembro de la policía que incurrió en el ilícito; si el miembro de la policía careciere de bienes suficientes para restituir al gobierno autónomo descentralizado la indemnización pagada, se repetirá contra el director de la policía municipal o metropolitana.

### **DISPOSICIONES REFORMATARIAS**

**Primera.-** Agréguese el siguiente inciso al final del artículo 390 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización:



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

"No podrá dictarse como medida provisional el embargo o retención temporal de mercancías ni bienes utilizados en el comercio minorista ejercido en el espacio o vía pública, ni ninguna otra medida de confiscación encubierta de los mismos."

**Segunda.-** Agréguese el siguiente inciso al final del artículo 395 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización:

"Al juzgar a los comerciantes minoristas que ejercen en el espacio o vía pública, no podrá dictarse como sanción la comisión o destrucción de la mercancía ni de los bienes muebles no perecibles que utilizan como equipo de trabajo."

**DISPOSICION FINAL.-** La presente Ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.