

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

**Asunto:** Informe jurídico respecto al Proyecto "Ordenanza Reformatoria Del Libro III.3, De la Comercialización, Título I, De Los Mercados Del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito". Exp. Nro. 2023-01002.

Señor Abogado  
Pablo Antonio Santillan Paredes  
**Secretario General**  
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En referencia a su Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1888-O, de 26 de abril de 2023, mediante el cual pone en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana la Resolución Nro. 007-CCM-2023, emitida por la Comisión de Comercialización, en la sesión ordinaria Nro. 066, desarrollada el 20 de abril de 2023, en la cual se dispuso: "*Solicitar los informes pertinentes en referencia al Proyecto 'Ordenanza Reformatoria Del Libro III.3, De la Comercialización, Título I, De Los Mercados Del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito', a la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio y a la Procuraduría Metropolitana, en el término de 5 días, a fin de dar continuidad con el tratamiento correspondiente del referido proyecto.*"; y, el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-2107-O, de 05 de mayo de 2023, mediante el cual se notifica la Resolución Nro. 010-CCM-2023, de la mentada Comisión y por medio de la cual se dispone: "*Acoger las observaciones realizadas por la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio mediante Oficio Nro. GADDMQ-ACDC-2023-0776-O del 04 de mayo de 2023 y remitir el texto definitivo a la Procuraduría Metropolitana para la emisión del informe legal correspondiente a fin de continuar con el tratamiento legislativo del referido proyecto*"; respecto de lo cual, me permito manifestar lo siguiente:

#### **1. COMPETENCIA:**

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir el presente informe jurídico, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano Oficio No. 00036/WS, numeral 1), de 03 de abril de 2023, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1, del Código Orgánico Administrativo; además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

#### **2. ANTECEDENTES:**

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

2.1. Con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1888-O, de 26 de abril de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano, pone en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana la Resolución Nro. 007-CCM-2023, emitida por la Comisión de Comercialización, en la sesión ordinaria Nro. 066, desarrollada el 20 de abril de 2023, en la cual se dispone: *“Solicitar los informes pertinentes en referencia al Proyecto ‘Ordenanza Reformatoria Del Libro III.3, De la Comercialización, Título I, De Los Mercados Del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito’, a la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio y a la Procuraduría Metropolitana, en el término de 5 días, a fin de dar continuidad con el tratamiento correspondiente del referido proyecto.”*

2.2. Según Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1823-O, de 28 de abril de 2023, la Procuraduría Metropolitana dio contestación al requerimiento, manifestando: *“(…) Conforme lo señalado, respetuosamente solicito a Usted se sirva indicar si el informe técnico requerido a la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio, ha sido remitido a la Secretaría General del Concejo Metropolitano; y, de ser así, este sea enviado a la Procuraduría Metropolitana para complementar el análisis jurídico correspondiente, por cuanto, en el ámbito del procedimiento legislativo los informes técnicos, además de servir como sustento para la emisión del proyecto de ordenanza, también se emplean como apoyo para la redacción definitiva del texto, puesto que dichos pronunciamientos se refieren a aspectos sustanciales del mismo.*

*En relación con lo manifestado, el informe técnico permitirá a este órgano asesor conocer el contexto y el alcance de las cuestiones que se están planteando, favoreciendo así al análisis y emisión del correspondiente informe jurídico.*

*En este sentido, apelo a su consideración, a fin que se remita a esta Procuraduría el informe requerido a la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio, con la finalidad de contar con los insumos necesarios para la emisión del pronunciamiento jurídico, y de la misma manera, de ser el caso, se precise si el documento remitido adjunto a su requerimiento, contiene el texto definitivo del proyecto de ordenanza, conforme lo establece el procedimiento parlamentario señalado en el artículo 13, literal c) de la Resolución No. C 074. (…)*

2.3. Con Oficio Nro. GADDMQ-DC-FME-2023-0100-O, de 03 de mayo de 2023, el Concejel Fernando Morales, solicita a la Secretaría General del Concejo Metropolitano:

- *“(…) Se remita a la Subprocuraduría de Asesoría General el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1888-O de fecha 26 de abril de 2023 mediante el cual se notifica la Resolución No. 007-CCM-2023 de la Comisión de Comercialización y el texto definitivo producto de las mesas de trabajo realizadas en referencia al*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O

Quito, D.M., 12 de mayo de 2023

*Proyecto “Ordenanza Reformatoria Del Libro III.3, De la Comercialización, Título I, De Los Mercados Del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”.*

- *Se remita a la Subprocuraduría de Asesoría General el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1889-O de fecha 26 de abril de 2023 mediante el cual se notifica la Resolución No. 008-CCM-2023 de la Comisión de Comercialización y el texto definitivo producto de las mesas de trabajo realizadas en referencia al Proyecto “Ordenanza Metropolitana Reformatoria Al Libro III.3, Título II, De la Trabajadora y el Trabajador Autónomo, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”.*
- *Se remitan los informes realizados por las entidades municipales señaladas en la Resolución No. 007-CCM-2023 y Resolución No. 008-CCM-2023 a fin de que la Procuraduría General cuente con los insumos necesarios para la emisión del informe jurídico o de ser el caso se insista a dichas entidades en la emisión de los informes correspondientes con el propósito de avanzar en el tratamiento legislativo de los proyectos en mención. (...)*

2.4. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-ACDC-2023-0776-O, de 04 de mayo de 2023, la Agencia Distrital de Comercio remite a la Secretaría General del Concejo Metropolitano, el informe referente al proyecto mencionado elaborado por la Dirección de Mercados, Ferias y Plataformas.

El informe antes mencionado, en lo pertinente manifiesta:

#### **“CONCLUSIONES**

- *La Agencia de Coordinación Distrital del Comercio, a través de la Dirección de Mercados, Ferias y Plataformas, ha participado activamente en las mesas de trabajo que han revisado y modificado el texto del proyecto “Ordenanza Reformatoria Del Libro III.3, De la Comercialización, Título I, De Los Mercados Del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”.*
- *Se considera que el texto incluye las recomendaciones y observaciones remitidas por la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio mediante oficios Nro. GADDMQ-ACDC-2023-0363-O y Nro. GADDMQ-ACDC-2023-0661-O.*
- *Complementaria, se considera que el texto del proyecto puede ser mejorado, por lo cual se remite las observaciones al mismo, que se presentan en la tabla 1.*

#### **RECOMENDACIONES**

- *Analizar el texto propuesto que consta en la tabla 1, para ser considerado en el texto final.*
- *Remitir el texto final a la Procuraduría Metropolitana para que se emita el informe legal correspondiente.*

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

*· Continuar con el proceso necesario para finalizar la propuesta de ordenanza, por parte del despacho del Mgs. Fernando Morales, Concejal Metropolitano, a fin de luego, emitir dictamen favorable y pasar a Primer Debate en el Pleno del Concejo Metropolitano”.*

2.5. Conforme Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-2077-O, de 04 de mayo de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano, envía a la Procuraduría Metropolitana, el Informe Técnico de la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio, para que se proceda a realizar el informe jurídico respecto al Proyecto de *“ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO III.3, DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I, DE LOS MERCADOS DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”*.

2.6. Según Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-2107-O, de 05 de mayo de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano, envía a la Procuraduría Metropolitana, la Resolución No. 010-CCM-2023 de la Comisión de Comercialización, emitida en la sesión extraordinaria desarrollada el día jueves, 04 de mayo de 2023, mediante la cual se dispone: *“Acoger las observaciones realizadas por la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio mediante Oficio Nro. GADDMQ-ACDC-2023-0776-O del 04 de mayo de 2023 y remitir el texto definitivo a la Procuraduría Metropolitana para la emisión del informe legal correspondiente a fin de continuar con el tratamiento legislativo del referido proyecto”*.

Por lo que, en función de los documentos citados y el proyecto de ordenanza enviado, se emite el presente informe jurídico en los siguientes términos:

### **3. ANÁLISIS:**

De la documentación remitida a esta Subprocuraduría se desprende que la Comisión de Comercialización se encuentra en el tratamiento del Proyecto de *“ORDENANZA REFORMATORIA DEL LIBRO III.3, DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I, DE LOS MERCADOS DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”*, producto de lo cual se han solicitado los informes y colaboración de distintas entidades partícipes de este proyecto normativo y que han emitido sus observaciones, obteniendo como consecuencia de ello, el texto a analizarse.

#### **3.1. Sobre la competencia:**

El artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)”*.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

Así mismo, el artículo 266 de la Carta Magna determina: *“Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden 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”.*

Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), determina en su artículo 87, letra a) que, al Concejo Metropolitano le corresponde ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.

En ese sentido, se evidencia la facultad del Concejo Metropolitano para que, en ejercicio de la potestad normativa conferida en el artículo 2, letra d) del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, emita ordenanzas que regulen las actividades de comercialización dentro de los mercados municipales en su jurisdicción, basado en este caso, en el proyecto de *“ORDENANZA REFORMATIVA DEL LIBRO III.3, DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I, DE LOS MERCADOS DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”*, cuyo tratamiento, se encuentra a cargo de la Comisión de Comercialización y que tiene como objeto principal, regular el uso y ocupación del espacio público e infraestructura que forma parte de los mercados, ferias y plataformas de propiedad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en las que se realizan actividades lícitas de expendido de productos y prestación de servicios.

Por lo tanto, esta Subprocuraduría ha verificado que, en su estructura, el proyecto de *“ORDENANZA REFORMATIVA DEL LIBRO III.3, DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I, DE LOS MERCADOS DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”*, contempla con los aspectos previstos en la normativa precedente; así como también, busca dar cumplimiento a las competencias inherentes y previstas en el artículo 67 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; sin embargo, es pertinente realizar algunas observaciones a su contenido.

#### **4. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE ORDENANZA**

Una vez revisado el proyecto de reforma de ordenanza, se ha procedido a analizar su contenido, respecto de lo cual se han derivado las siguientes observaciones:

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

#### **4.1. En la parte considerativa:**

Se recomienda lo siguiente:

- Ordenar de manera correcta la normativa citada conforme la jerarquía establecida en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador; y, además considerando la pertinencia de su ámbito. Por ejemplo, no mezclar disposiciones relativas a la Constitución de la República del Ecuador con aquellas derivadas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

- En general, respecto de los cuerpos normativos de manera individualizada:

#### **Constitución de la República del Ecuador:**

- Analizar la pertinencia de citar el artículo 35, que si bien busca enfatizar los derechos a los que son sujetos los grupos vulnerables, no tiene incidencia determinante en el ámbito de la ordenanza; por lo que se recomienda hacer énfasis en las disposiciones referentes al derecho al trabajo.

- Se recomienda la inclusión del artículo 266, referente a la facultad para emitir ordenanzas por parte de los gobiernos autónomos descentralizados distritales.

#### **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:**

- Incluir el artículo 2, literal a), que hace referencia a la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano.

- Incorporar el artículo 87, letra a) respecto de la facultad del Concejo Metropolitano para regular a través de ordenanzas.

- En la referencia a los artículos 414, 415 y 417, se sugiere citarlos de manera literal, de tal manera de especificar también el tipo de bien que constituyen los mercados, conforme la clasificación que efectúa la norma.

#### **Código Orgánico Administrativo:**

- Considerando que el proyecto de ordenanza versa sobre aspectos de regulación y control, se insta a incorporar en los considerandos las disposiciones relativas a la potestad sancionadora y los procedimientos administrativos sancionadores.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

**Ley del Anciano:**

- La Ley del Anciano ha sido derogada mediante la expedición de la “*LEY ORGÁNICA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES*”, en mayo de 2009; por lo que se debe corregir el texto citado. Además, se insta a analizar la pertinencia de citar esta normativa ya que directamente no incide en el ámbito del proyecto de ordenanza.

**Ley Orgánica de Discapacidades:**

- Analizar pertinencia de citar el artículo 1 sobre el ámbito de la ley. Es recomendable se consideren los artículos aplicables directamente conforme lo que se busca regular o en su defecto prescindir de la cita por no ser determinante al objeto del proyecto de ordenanza.

**Resolución de Alcaldía No. A 0002 de 09 de marzo de 2012:**

- Si bien, a través de esta resolución se crea dentro de la estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de ese entonces, a la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio – ACDC, es importante que, si se quiere hacer referencia a ella, se considere la resolución mediante la cual se emitió la estructura orgánica vigente; es decir, la Resolución Nro. AQ 014-2023, de 10 de abril de 2023.

Incluir también al final de los considerandos y previo a la parte resolutive, las atribuciones normativas que directamente facultan al Concejo Metropolitano, la emisión de la ordenanza en análisis.

**4.2. En la parte resolutive:**

- En los artículos 4, 5 y 6 se sugiere mejorar la redacción, pues se infiere que la entidad encargada es la Dirección de Mercados, Ferias y Plataformas; sin embargo, en los artículos 5 y 6 se confiere atribuciones a dos dependencias diferentes, por ende se debería determinar claramente cuál es la entidad rectora para hacer la diferenciación de dos artículos con atribuciones. Además, deberá revisarse que las entidades mencionadas se encuentren concordantes con la estructura orgánica municipal vigente.

- En el artículo 15, se sugiere especificar que el instrumento legal a suscribirse para la ocupación de los espacios disponibles para la comercialización de productos orgánicos, agroecológicos y de la economía popular y solidaria, será un convenio de concesión.

- En el artículo 18, en concordancia con la observación emitida por la Agencia Distrital de Comercio en su informe técnico, cuando se haga alusión a dicha entidad, se colocará

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

de manera general “*Entidad encargada del comercio del Distrito Metropolitano de Quito*”; por lo que se debe modificar este texto y efectuar que esto se corrija en el resto del proyecto normativo.

- En los artículos 26 y 27 se señala el *contrato de arrendamiento*, y los *convenios de administración y uso* por lo que se recomienda establecer con claridad la figura a través de la cual se permitirá al ciudadano a acceder a los locales ancla, puesto que cada una de estas figuras, incluida la del *contrato de concesión*, tienen aristas jurídicas diferentes.

- En el artículo 28 se alude al procedimiento para el acceso a locales ancla y respecto de ello se indica que los interesados deberán cumplir los requisitos establecidos en el “*reglamento correspondiente a la presente ordenanza*”; sin embargo, es necesario recalcar que jurídicamente no existe la figura de reglamento como instrumento de aplicación o instrumentalización de una ordenanza, por lo que se debe emplear una denominación distinta, como instructivo u otro similar.

- El artículo 29 indica que la entidad encargada de los mercados, ferias y plataformas reportará, de ser el caso, la necesidad de reforma de los instrumentos legales que facultan su uso; sin embargo, no se indica a qué entidad o dependencia dirigirá el informe o la periodicidad del mismo.

- El artículo 30 refiere al registro y catastro de los locales ancla, no obstante, es importante indicar la periodicidad en la que se realizará este registro; así como también determinar en qué páginas web o de qué entidades se publicará esta información.

- En el artículo 31, letra a) es importante indicar la entidad encargada de brindar las capacitaciones previstas en materia sanitaria, ambiental y laboral, de tal manera de garantizar su cumplimiento; así mismo, en la letra c) respecto a la provisión de servicios sanitarios y de salud, de tal manera de evitar conflictos de competencia o en su defecto, que no se tenga claridad respecto de a quién corresponde cumplir con esto.

- En el artículo 32, letra f) respecto de la obligación de los comerciantes de entregar el puesto asignado en el estado en que lo recibió, se debe considerar las condiciones y desgaste habitual por el paso del tiempo, así como también, las mejoras; haciendo un símil a las disposiciones que se emplean en los contratos de arrendamiento de otra naturaleza.

- En el artículo 33 que alude a las prohibiciones a los comerciantes, y en el que se indica enlistan las causales de sanción, es importante efectuar una revisión, de tal manera de constatar que estas se encuentren enlistadas de manera concordante con las infracciones estipuladas en artículos posteriores, o en su defecto y con el fin de evitar omisiones o

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

duplicidad, se recomienda únicamente indicar que las prohibiciones que se establezcan serán sancionadas conforme la tipología de infracciones que se determine.

No obstante, en la letra b), se sugiere indicar que la prohibición es respecto de la venta de mercadería distinta a la que se haya autorizado conforme el convenio o contrato suscrito. Así mismo, en la letra g) sobre la prohibición de realizar actividades comerciales en pasillos o accesos, se recomienda indicar de manera global, que la prohibición es efectuar esto en espacios no autorizados.

- En el artículo 36 sobre la conformación del Comité de Asignación, en la letra e) respecto de la integración del mismo por parte del Director o Directora de la Dirección Metropolitana de Bienes Inmuebles, no se prevé la posibilidad de que pueda nombrar un delegado, a diferencia de lo que ocurre con los otros miembros, por lo que se insta a analizar este aspecto.

Así mismo, cuando se indica que participarán como asesores los jefes zonales, es importante señalar que serán aquellos que correspondan a la jurisdicción de los mercados municipales en que se esté asignando los puestos de comercio.

- En cuanto al artículo 37 que indica que el Comité de Asignación sesionará de manera ordinaria al menos una vez cada mes, se encuentra indispensable establecer los aspectos mínimos que se deban tratar en este tipo de sesiones, a diferencia de las sesiones extraordinarias.

- En el artículo 40 sobre las atribuciones del Comité de Asignación, en la letra f) se establece la facultad de decidir sobre la terminación de los convenios de concesión; sin embargo, se insta a analizar la pertinencia de incluir a los contratos de arrendamiento, convenios de asignación, uso y administración u otras modalidades que se recojan en el proyecto de ordenanza. Además, se recomienda separar en otro literal, la facultad de declarar los espacios vacantes en los mercados.

- En el artículo 44, sobre la ocupación de la unidad de comercialización adjudicada, se estima necesario que se defina un plazo o término para la desocupación de los espacios asignados previamente. De la misma manera, en el caso que se incumplieran los otros términos previstos en el artículo, se indica que se emitirán los informes que correspondan; sin embargo, no se indica a qué entidad corresponderá esta función.

- En el artículo 45 respecto de la publicación de la disponibilidad de espacios en los mercados, se insta a indicar de manera clara los medios digitales o páginas web en las cuales constará esta información; por lo que se sugiere redactar de manera más clara los dos últimos párrafos.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

- En el artículo 47 de los requisitos para la asignación de unidades de comercialización, se recomienda que estos sean establecidos en normativa secundaria y no en el texto de la ordenanza, ya que, por técnica legislativa, estos requisitos pueden ser sujetos a modificaciones por lo que hacerlo a través de una reforma a una ordenanza, implica un trámite mayor.

Así mismo, se sugiere considerar la aplicación de estos mismos requisitos para los casos de renovaciones. De manera independiente a lo mencionado, la letra c) incluye como requisito la entrega de una copia de la cédula de identidad del interesado, sin considerar que este documento confiere la autoridad competente a los extranjeros residentes en el país, mientras que la cédula de ciudadanía es el documento de identificación otorgado a los ciudadanos ecuatorianos. Además, se debe tomar en cuenta que conforme el artículo 24 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de trámites administrativos, no se puede exigir la presentación de estos documentos que están al alcance de la entidad pública, en caso de que estas cuenten con mecanismos de autenticación biométrica u otros similares para demostrar la identidad.

Por otro lado, respecto de la letra d) por la que se requiere la presentación de un certificado de salud, conferido por cualquier autoridad competente, se considera que es un concepto muy amplio, por lo que se debería especificar el tipo de certificación y los aspectos frente a los cuales se requiere para probar determinada condición.

En la letra j) sobre la obtención del certificado de no tener adjudicados puestos dentro de mercados, ferias y plataformas a cónyuges y familiares dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad, debe tener un sustento técnico sólido, de tal manera de que no se atribuya a un criterio de discriminación.

Por último, la letra l) que requiere, en caso de extranjeros, acreditar su residencia legal en el país, se debe tener en cuenta que no es lo mismo ostentar la residencia a tener permiso o visa de trabajo, por lo que se debe analizar este aspecto.

- En el artículo 49, relativo a la asignación de los puestos, se indica que los plazos de vigencia de los convenios serán determinados por la autoridad competente; sin embargo, para esto, deben establecerse criterios técnicos objetivos de tal manera que no se dé lugar a arbitrariedades. De la misma manera, se indica en el texto que las renovaciones se aplicarán conforme la normativa vigente; no obstante, esta posibilidad y demás aspectos relacionados deberían indicarse en el contenido del instrumento legal que se haya suscrito.

- El artículo 51 establece que el contenido mínimo, de los convenios de concesión estarán

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O

Quito, D.M., 12 de mayo de 2023

estipulados en el Reglamento a la ordenanza; sin embargo, como se ha indicado anteriormente, jurídicamente no se prevé la posibilidad de emitir un reglamento a una ordenanza, por lo que debe considerarse otro instrumento normativo de menor categoría.

- En el artículo 53 de establecen las causales de terminación; sin embargo, de acuerdo a lo indicado en el artículo 51, los parámetros a ser contemplados en el convenio a ser suscrito, deben establecerse en el mismo instrumento o para precautelar su aplicación, considerarlo en normativa secundaria.

En este sentido, se debe considerar también que el número 5 de este artículo, contempla como causal de terminación del convenio, el régimen disciplinario; sin embargo, la redacción no es clara ni apropiada, considerando también que, no todas las sanciones tienen como consecuencia la terminación de la relación jurídica; por lo que, hacer esta indicación puede afectar a los derechos de los comerciantes y vulnerar la seguridad jurídica.

- En el artículo 54 sobre la extensión o ampliación del plazo de un convenio, es necesario efectuar una aclaración en el sentido de que una vez que haya culminado el plazo de vigencia, este instrumento se entenderá como finalizado; por lo que, para que se conceda una ampliación del plazo de vigencia, debe realizarse previo a su finalización.

Así mismo, en cuanto al periodo de ampliación, el texto propuesto indica que se podrá realizar hasta “*por un tiempo similar*” al inicial; sin embargo, este es un término subjetivo, razón por la cual se recomienda que se indique “*por un plazo igual o menor*”.

De la misma manera y en concordancia con comentarios anteriores, se sugiere que los requisitos para la ampliación del plazo de vigencia de los convenios, sea establecido en normativa secundaria y no en una ordenanza.

- En el artículo 55 referente a la extensión de derechos, debe modificarse el término empleado ya que jurídicamente no es una extensión del derecho adquirido sino una cesión o transmisión conforme los términos del Código Civil; por lo que deberán revisarse disposiciones anteriores que prohíben la cesión, e indicar que esta será permitida en casos particularmente previstos, como es la muerte del beneficiario o enfermedades “*graves*”.

En cuanto al empleo del término “*enfermedad grave*”, debe analizarse conforme la categorización de enfermedades que se reconocen en el sistema de salud ecuatoriano, ya que existen enfermedades que pueden ser graves, crónicas, terminales, entre otras, que pudieran ser sujeto de consideración para esta cesión de derechos. Además, esta información o diagnóstico debe ser certificado por autoridad competente, para lo cual puede exigirse que sea emitido por el Ministerio de Salud Pública o el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

Así mismo, en el caso de que hubiese varios familiares interesados en la cesión o transmisión de los derechos del titular, no se prevé los mecanismos para corroborar que hay un acuerdo entre ellos respecto de quien será ahora el titular; por lo que, debería establecerse un mecanismo para ello, para constancia de la autoridad; por ejemplo, una declaración jurada o algún instrumento que certifique un acuerdo.

En relación al hecho de que la decisión adoptada por el Comité de Adjudicación, se basará en criterios sociales que serán recogidos en el reglamento a la ordenanza, es importante indicar que, en primer lugar, dichos criterios deben basarse en aspectos objetivos que no permitan subjetividades y, además, que conforme se ha indicado anteriormente, no es jurídicamente viable la emisión de un reglamento a una ordenanza distrital.

- En el artículo 58 respecto a la reubicación por falta de asignación, se insta a considerar que en artículos precedentes se indica que la autoridad publicará los puestos vacantes para que terceros puedan participar en la nueva asignación; por lo que, podría existir una ambigüedad en la aplicación de estas disposiciones. De la misma manera, en cuanto a la asignación de puntaje adicional a personas pertenecientes a grupos vulnerables, deberá definirse a cuánto correspondería esto, en la normativa secundaria (no reglamento) para evitar discrecionalidad en su aplicación.

- En el artículo 60 sobre el cambio de giro del negocio sobre la adjudicación concedida, debe tomarse en cuenta que el cambio de rubro podría implicar una reforma al convenio vigente, por lo que se deberá seguir el procedimiento legal correspondiente para regularizar este particular.

- En el artículo 61, en cuanto al reemplazo del comerciante por enfermedad, calamidad doméstica, caso fortuito o fuerza, se indica que los requisitos de procedencia, así como la emisión de la autorización deberá ser regulada en un instrumento distinto a un reglamento. Lo mismo aplicará para lo indicado en el artículo 62.

- En el artículo 62, en lo que concierne a la responsabilidad solidaria del titular del convenio de concesión respecto de las infracciones o incumplimientos por parte de su reemplazo, es importante recalcar que la multa o sanción que imponga la autoridad competente debe aplicarse directamente al beneficiario de la concesión, como consecuencia del convenio suscrito, independientemente de que quien haya cometido la infracción sea su reemplazo.

- En el artículo 63 referente a los ayudantes, debe corregirse o analizarse el segundo párrafo que pareciera confundir a los reemplazos con los ayudantes; o, en su defecto

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

realizar una correcta diferenciación en la redacción, de tal manera de no generar confusiones. Así mismo, cuando se indica que el reemplazante deberá presentar un certificado de salud, no puede requerirse que sea de cualquier autoridad competente sino de la específica en la materia.

- En el artículo 65 respecto del pago de la tarifa, es necesario indicar a qué corresponde la misma o cuál es el concepto, de tal manera de brindar seguridad respecto de lo que pagará el beneficiario. Además, se debe indicar que, los parámetros para el establecimiento de la tarifa, se establecerán en instructivo u otro instrumento de inferior jerarquía que no sea un reglamento.

- En el artículo 66 que alude a la emisión de las órdenes de pago de las tarifas antes mencionadas, es importante especificar en qué momento se emitirán estas, si a inicios de cada año calendario, o si dependerá de la fecha de concesión del espacio considerando la aplicación de la proporcionalidad al tiempo restante para culminar el año u otros aspectos a ser tomados en cuenta; así como también, establecer el plazo para el cumplimiento de la obligación.

- En el artículo 67, no se debe confundir el concepto de exoneración con exención; además, se recomienda no definir un porcentaje para el beneficio ya que este se encuentra sujeto a otras disposiciones normativas que pueden variar.

- En el artículo 72 sobre la recaudación por concepto de arrendamiento por uso de parqueaderos, es importante indicar qué dependencia o entidad se encargará de esta función.

- En el artículo 73 respecto de la asignación de parqueaderos, es necesario identificar a qué tipo de asignación se refiere ya que no se indica de manera clara a que se refiere o el objeto de la misma.

- En el artículo 76, existe la necesidad de determinar quién se encargará de la recaudación de los valores por el arrendamiento o uso de las baterías sanitarias.

- En el artículo 79, en relación a la ubicación de publicidad en los mercados, debe contemplarse que puedan requerir esto las personas naturales o jurídicas, ya sean públicas o privadas; así mismo, verificar el empleo del término correcto, si es “*ubicación*” o “*colocación*”.

- En el artículo 81, que alude a que el valor a cancelar por colocación de publicidad se establecerá en las regulaciones respectivas, se incita a indicar la autoridad o entidad a quien corresponda esta facultad, además analizar que no exista contraposición a las

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

disposiciones generales del Código Municipal en este ámbito.

- En el artículo 82 sobre el pago del valor por publicidad, de la redacción se entiende que este será un solo y único desembolso por lo que se propone aclarar si esto es lo correcto. Además, por seguridad del beneficiario de la publicidad, debería primero suscribirse el convenio y posterior a ello efectuar el pago, de tal manera de brindar seguridad jurídica, considerando también que el convenio no necesariamente se signará inmediatamente; sin embargo, ya habría un pago efectuado y que no puede devengarse oportunamente. Es importante recordar que las obligaciones de las partes derivan del acuerdo previamente suscrito.

- En el artículo 84 sobre la asamblea general de los comerciantes, se indica que puede ser de carácter ordinario y extraordinario, en virtud de lo cual, se insta a establecer cuáles serán los aspectos a tratarse de manera obligatoria en las asambleas ordinarias.

- En el artículo 86 referente a la convocatoria a asambleas generales, se sugiere que estos aspectos sean regulados en la normativa interna propia de cada organización, como parte de su derecho a la organización. De considerarlo necesario establecerlo mediante ordenanza se recomienda que se clarifique la convocatoria se realizará con al menos diez días término previos a la sesión, ya que a pesar de que esta diferenciación se contempla en el Código Orgánico Administrativo, es importante resguardar la seguridad jurídica y derechos de los convocados.

- En el artículo 87 se sugiere especificar cada cuánto tiempo corresponde la designación de un tribunal electoral o si será por una sola ocasión; lo mismo aplicaría para el caso del artículo 88.

- En el artículo 90 referente al proceso de veeduría de las elecciones de directivas, se prevé la posibilidad de contar con el acompañamiento de la institución nacional electoral; sin embargo, no se tiene claridad respecto a qué autoridad se refiere y tampoco se ha considerado si dentro de las facultades, por ejemplo, del Consejo Nacional Electoral, se encuentran aquellas de este tipo; por lo que debe sustentarse el texto propuesto.

- En el artículo 92, sobre las responsabilidades de los comerciantes y las infracciones, indica que los deberes y obligaciones de los comerciantes se establecerán, además, en el reglamento de aplicación, respecto de lo cual, ya se ha analizado en observaciones anteriores. Así mismo, considerando que el incumplimiento de las obligaciones y deberes se encontrarán sujetos a sanción, se debe tomar en cuenta el principio de tipicidad y reserva legal que establece que toda sanción debe encontrarse establecida en una norma de jerarquía legal, esto en cumplimiento del derecho al debido proceso y la seguridad jurídica constitucionalmente reconocidos. Para el efecto, se recomienda dejar claro cuál

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

sería el órgano municipal que tendría la competencia de sancionar y verificar que no existan derechos contrapuestos.

- En el artículo 93, de tal manera de resguardar el debido proceso y la independencia entre el órgano instructor y el órgano resolutor, se insta a hacer una distinción de estos y aclarar en su redacción en este sentido.

- En el artículo 95 sobre las infracciones leves, debe aclararse que la autoridad competente para sancionar, es la entidad encargada del comercio en el Distrito Metropolitano de Quito, conforme lo que se dispone en artículos precedentes.

Así mismo, en la letra a) es necesario aclarar a qué tipo de atrasos injustificados se refiere (al ingreso, en horarios en general). Además, el literal c) relativo al no uso de uniformes, ya se encontraría contemplado en la letra b) por lo que debe evitarse esta posible duplicación.

- En el artículo 97 sobre las infracciones graves, se indica en la letra d) el ejercer actividades distintas a las autorizadas por el Comité de Asignación o la Agencia Distrital de Comercio; sin embargo, a lo largo del proyecto normativo, se atribuye esta facultad solamente al Comité, por lo que se insta a revisar este particular.

- En el artículo 98 respecto de las infracciones graves de segunda clase, se establece en la letra a) la asistencia al puesto de trabajo bajo efecto de sustancias estupefacientes, por lo que se recomienda incluir además a los psicotrópicos, debido a sus efectos en la salud. Además, en la letra e) sobre la conservación temporal o permanente de armas, se sugiere aludir a la tenencia o porte de armas en general, siendo este el término correcto.

En el literal f) que refiere a la especulación y acaparamiento de productos, para propiciar aumento de precios se recomienda incorporar el incumplimiento de la obligación de los precios de venta al público que se encuentra regulado en artículos anteriores.

En la letra j) respecto de la venta de productos en espacios distintos a los permitidos, se sobrentiende que obedecen a que el comerciante cuenta con una asignación previa, caso contrario, no sería posible aplicar esta sanción.

- En el artículo 99 referente a las infracciones muy graves, se indica que estas tienen como consecuencia una multa y la terminación del convenio de concesión; sin embargo, en artículos anteriores en los cuales se indican las causales de terminación de los convenios de concesión, debería considerarse estas infracciones, de tal manera de guardar armonía en los instrumentos.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

Por otro lado, la letra f) establece como infracción el imponer sanciones contenidas en la ordenanza por parte de los comerciantes, sin embargo, esto no es correcto ya que estos no son competentes para ello. Se puede optar por cambiar la redacción para que se entienda como el engaño que un comerciante realice o solicite pagos a nombre de la autoridad.

En la letra g) sobre la reincidencia indica que cualquier repetición de una infracción, independientemente de su categorización se concebirá como una infracción muy grave, lo cual debe ser analizado ya que contraviene la graduación de las sanciones.

- En el artículo 100 que alude a las infracciones de inocuidad alimentaria, se indica que las sanciones se registrarán a la reglamentación pertinente y serán aplicadas por el órgano competente; sin embargo, esto atenta a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por lo que debe establecerse de manera clara para su aplicación, caso contrario vulnera los derechos de los comerciantes.

De la misma manera, el segundo párrafo refiere al expendio de alimentos sin asegurar la inocuidad alimentaria que será sancionado como infracción leve de primera clase, no obstante, por su contenido, esta conducta pudiera recaer en dentro de la letra e) de las infracciones muy graves; por lo que se recomienda su revisión y análisis.

- En el artículo 101, de las infracciones para comerciantes feriantes o de plataformas, es imperante mejorar la redacción para procurar una correcta aplicación, ya que se indica que, para la imposición, se tomará en cuenta los días y horarios de actividades comerciales, no obstante, no se determina el contexto para su aplicación.

- En el artículo 102, de los recursos administrativos, se indica que estos se admitirán a trámite previo escrito motivado; sin embargo, se insta a que para ello se consideren requisitos de admisibilidad y demás presupuestos y procedimientos recogidos en el Código Orgánico Administrativo.

En el texto en general, se establece como forma de generar obligaciones con el administrado los convenios de concesión, los contratos de arrendamiento y los convenios de asignación, uso y administración u otras modalidades que se recogen en el proyecto de ordenanza. Respecto a esto, se sugiere definir con claridad la forma en la que se entregarán las plazas a los administrados, con la finalidad de evitar que un mismo objeto contractual, cuente con diferentes figuras jurídicas que pueden resultar contradictorias y generar inconvenientes en la administración de las infraestructuras analizadas.

#### **4.3. Disposiciones Generales:**

- En la Disposición General Cuarta que indica que la entidad encargada del comercio en

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

el DMQ, elaborará un informe sobre el detalle de los valores establecidos y recaudados por la asignación de puestos, se sugiere incluir también en estos, los valores por concepto de estacionamientos; así como también, dirigir estos informes a la máxima autoridad administrativa o incluso analizar la oportunidad de presentarlos ante la Comisión de Comercialización como parte del órgano de fiscalización.

#### **4.4. Disposiciones Transitorias:**

- En la Disposición Transitoria Primera se establece que en el término de sesenta días la Agencia Distrital de Comercio elaborará el reglamento de aplicación de esta ordenanza; sin embargo, como se ha manifestado anteriormente, debe ser otro instrumento distinto ya que no es posible jurídicamente emitir un reglamento a una ordenanza, por lo que se puede optar por un instructivo u otro similar. Así también, es necesario establecer un hito a partir del cual se contabilizarán los términos para el cumplimiento de esta disposición; lo mismo se observa respecto de la Disposición Transitoria Segunda, Quinta y Sexta.

- En la Disposición Transitoria Tercera se indica de la obligación de informar por parte de la Secretaría de Salud sobre la elaboración y difusión del manual de buenas prácticas alimentarias para los comerciantes. Sin embargo, es importante diferenciar los aspectos de este manual respecto de las sanciones en esta materia, ya que esto si bien contribuye a la prevención, no influye en la aplicación de las sanciones que correspondan por la inaplicación de las medidas de este tipo.

- En la Disposición Transitoria Sexta, sobre la categorización de los locales ancla existentes previo a la emisión de la ordenanza, es importante considerar que para efectuar esta regularización se debe además suscribir los contratos o convenios que correspondan. Así mismo, si bien se indica que los valores tarifarios se aplicarán de manera progresiva, no se evidencia claramente cómo se actuará considerando que se trata de la administración y manejo de recursos públicos.

- En la Disposición Transitoria Séptima, es necesario mejorar la redacción para facilitar el entendimiento de la norma y su aplicación, partiendo del hecho que la intención es la regularización de espacios ocupados actualmente sin que se encuentren legalizados debidamente.

#### **4.5. Disposición Derogatoria:**

- La derogatoria de normas o disposiciones no puede ser en general, sino que debe ser explícita en procura de la seguridad jurídica.

### **5. PRONUNCIAMIENTO**

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

En virtud del análisis precedente, se determina que conforme el artículo 87, letra a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es competencia del Concejo Metropolitano ejercer la facultad normativa; por lo que, se reconoce dentro de sus competencias, conocer y resolver respecto del Proyecto “*Ordenanza Reformatoria Del Libro III.3, De la Comercialización, Título I, De Los Mercados Del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*”, de conformidad además, a lo dispuesto en el artículo 2, letra d) del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; y, cuyo tratamiento se encuentra ejecutándose ante la Comisión de Comercialización, conforme el procedimiento previsto en la Resolución No. C 074 de 08 de marzo de 2016.

Sin embargo, la Procuraduría Metropolitana ha efectuado una revisión del contenido del proyecto de ordenanza y ha emitido observaciones al texto, mismas que se han expuesto y, además, se remiten adjunto al presente informe. Cabe indicar que estas observaciones constituyen meras recomendaciones cuya pertinencia, oportunidad y conveniencia, corresponde determinar a los órganos y dependencias competentes de la Municipalidad relacionadas, así como a la Comisión a cargo de la tramitación del proyecto de ordenanza.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

***Documento firmado electrónicamente***

Abg. José Julio Boada Suratý

**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA  
JURÍDICA**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2023-2107-O

Anexos:

- Proyecto\_ordenanza\_mercados\_texto\_final\_con\_observaciones\_procuraduria\_metropolitana (Rev. 001).docx

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-2045-O**

**Quito, D.M., 12 de mayo de 2023**

Copia:

Señor Magíster  
Fernando Mauricio Morales Enriquez  
**Concejal Metropolitano**  
**DESPACHO CONCEJAL MORALES ENRÍQUEZ FERNANDO**

Señor  
Luis Humberto Robles Pusda  
**Concejal Metropolitano**  
**DESPACHO CONCEJAL ROBLES PUSDA LUIS**

Señora Doctora  
Brith Catherine Vaca Chicaiza  
**Vicealcaldesa del Distrito Metropolitano de Quito**  
**DESPACHO CONCEJAL VACA CHICAIZA BRITH CATHERINE**

Señor Doctor  
Willians Eduardo Saud Reich  
**Procurador Metropolitano**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Señorita Abogada  
Mercedes Estefania Mediavilla Yandún  
**Funcionario Directivo 7**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Señorita Magíster  
María Sol Cárdenas Garzón  
**Servidor Municipal 11**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: María Sol Cárdenas Garzón	mc	PM-ASE	2023-05-10	
Aprobado por: José Julio Boada Suraty	jbs	PM-ASE	2023-05-12	

