



INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 004-2023

Quito, D.M., 16 de noviembre de 2023

Proponente: Señor Juan Fernando Báez Bulla, Concejal Metropolitano

Nombre del Proyecto: *“ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL LIBRO 111.3, DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I, CAPÍTULO I DE LOS MERCADOS MINORISTAS, MAYORISTAS Y FERIAS MUNICIPALES DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.*

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. El señor Juan Fernando Baez Bulla Concejal Metropolitano, remite mediante Oficio Nro. GADDMQ-DC-BBJF-2023-0421-O de 08 de noviembre de 2023, a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de *“ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL LIBRO III.3, DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I, CAPÍTULO I, DE LOS MERCADOS MINORISTAS, MAYORISTAS Y FERIAS MUNICIPALES DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.*

1.2. La Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4664-O de 09 de noviembre de 2023 solicitó se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal, previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

1.3. Con estos antecedentes, el objetivo de este “Informe Jurídico No Vinculante” es realizar el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este Informe Jurídico No Vinculante, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal), en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme el número 1) del oficio Nro. 008/FAS, de 24 de julio 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.

III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 del Código Municipal señala los requisitos que deben contener los proyectos de ordenanzas siendo éstos: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso lo amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.



En este sentido, de la revisión del proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL LIBRO III.3, DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I, CAPÍTULO I, DE LOS MERCADOS MINORISTAS, MAYORISTAS Y FERIAS MUNICIPALES DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, se puede observar lo siguiente:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la relevancia de: *“los mercados, ferias y plataformas cumplen un rol fundamental en el desarrollo económico, social y cultural de la capital, pues los productos antes de que lleguen al consumidor atraviesan varias etapas, como son la producción y su posterior distribución y comercialización, todo ello estableciendo un plan de trabajo”*.

3.2. Los “considerandos” del proyecto exponen las competencias del órgano legislativo del GAD DMQ, para normar el objeto de la iniciativa del proyecto de ordenanza materia del presente informe; sin embargo, no se hacen constar las disposiciones legales que sustenten los procedimientos de adjudicación que repercutirían en una concesión permanente de los lugares de los mercados minoristas, mayoristas y ferias municipales.

3.3. El proyecto presenta cincuenta (50) artículos distribuidos en ocho (8) capítulos que buscaría sustituir el “Libro III.3, De La Comercialización, Título I, Capítulo I De Los Mercados Minoristas, Mayorista y Ferias Municipales del Código Municipal Para El Distrito Metropolitano De Quito”, bajo el siguiente detalle:

3.3.1. “DE LOS MERCADOS MINORISTAS, FERIAS MUNICIPALES Y PLATAFORMAS MUNICIPALES”, en el cual se abordan diferentes temas destacando su “Ámbito”.

3.3.2. “MERCADOS, FERIAS Y PLATAFORMAS MUNICIPALES”, en cuyo caso no se prevé una estructura que aborde la institucionalidad del proyecto, con los órganos a cargo de: (i) la Agencia Metropolitana de Coordinación de Comercio; y, (ii) el Comité de Adjudicación de Puestos y Locales.

3.3.3. “ASEO Y MANTENIMIENTO DE LOS MERCADOS, FERIAS Y PLATAFORMAS MUNICIPALES”, con errores gramaticales y de redacción.

3.3.4. “COMERCIANTES DE LOS MERCADOS, FERIAS Y PLATAFORMAS MUNICIPALES”, en el cual se destacan las “obligaciones de los comerciantes”;

3.3.5. “CONCESIÓN Y ADJUDICACIÓN DE PUESTOS Y LOCALES”, los artículos 32 y 33 del proyecto de ordenanza prevé la “fijación y revisión de tarifas”. Al respecto, el artículo 90 letra e) del Código Orgánica de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), señala que es una atribución del Alcalde Metropolitano: *“Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno”* El artículo 23 de la iniciativa que se refiere a “la concesión”, no es una figura jurídica permitida en la norma *ut supra*.

3.3.7. “DE LOS PARQUEADEROS Y BATERIAS SANITARIAS”;



3.3.8. “DE LAS SANCIONES”, establecidas en el proyecto de iniciativa, se puede prever que éstas no observan las disposiciones señaladas en el artículo 314 del Código Municipal, el cual establece que: *“A la Agencia Metropolitana de Control le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”*.

3.4. El proyecto contiene las siguientes disposiciones “Generales”, “Finales” y “Transitorias”:

3.4.1. El proyecto de iniciativa cuenta con siete (7) “Disposiciones Transitorias”. En estas Disposiciones se hace referencia a la: “Agencia de Coordinación Distrital de Comercio”, cuando lo correcto debería ser: “Agencia Metropolitana de Coordinación de Comercio”, conforme a la nueva estructura del GAD DMQ expedida por el Alcalde Metropolitano de Quito, a través de la Resolución Nro. ADMQ-022-2023 de 14 de noviembre de 2023.

3.4.2. En la Disposición General Única se señala que se “derogan las normas que se opongan a esta iniciativa”, sin especificar cuáles y su jerarquía.

3.4.3. En su única “Disposición Final” se prevé la entrada en vigencia de la ordenanza.

3.5. El proyecto pretende emitir normas para regular “MERCADOS MINORISTAS, MAYORISTAS Y FERIAS MUNICIPALES” el cual aborda “una materia”.

3.6. Es importante señalar que el objeto del proyecto sería *“(…) regular la concesión, uso, funcionamiento, administración y la prestación del servicio de abastecimiento, comercialización de productos alimenticios, mercancías que se puedan expendir a través de los mercados municipales, ferias municipales existentes en los mercados y plataformas autorizadas por Agencia de Coordinación Distrital de Coordinación de Comercio, que se encuentren en funcionamiento, o los que se autoricen, integren o construyeren en el Distrito Metropolitano de Quito”*.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.1. El artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública, como eje transversal para la prestación de servicios públicos: (i) eficacia; (ii) eficiencia; (iii) calidad; (iv) jerarquía; (v) desconcentración; (vi) descentralización; (vii) coordinación; (viii) participación; (ix) planificación; (x) transparencia y (xi) evaluación.



En ese sentido la prestación de un servicio público por cualquiera de los órganos previstos en el artículo 225 de la Constitución deberá proferir la calidad de sus servicios, para cuyo efecto el órgano responsable y competente seguirá las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, caso contrario y si mantiene la competencia dictará las disposiciones que lo permitan; así como la desconcentración de las funciones y, a su vez la participación de los administrados en el uso adecuado de los bienes públicos cualquiera fuese su naturaleza.

4.1.2. El artículo 240 de la Constitución reconoce la facultad legislativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados en concordancia al artículo 254 de la norma *ut supra*. Respecto al nivel de gobierno de los distritos metropolitanos, el artículo 266 de la Constitución señala que: *“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”*. Esto en concordancia con las atribuciones previstas para los diferentes niveles de gobierno establecidas en los artículos 262, 263 y 264 de la norma *ut supra*.

4.1.3. El proponente señala las disposiciones previstas en el artículo 264 número 1 y 2 de la Constitución, donde se determina como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal: *“Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”*.

Lo anteriormente señalado, guarda conformidad con lo establecido en el artículo 134 letra c) y d) del COOTAD, el cual expresa: que: *“El fomento, de la seguridad alimentaria, cuyo ejercicio corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados regionales se gestionará aplicando las disposiciones constitucionales y legales para garantizar la soberanía alimentaria, la política pública de esta materia bajo el principio de integralidad y comprende: “c) Planificar y construir la infraestructura adecuada, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales, para fomentar la producción, conservación, intercambio, acceso, comercialización, control y consumo de alimentos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, y la mediana producción campesina, y de la pesca artesanal; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales. Complementariamente, la planificación y construcción de las redes de mercados y centros de transferencia de las jurisdicciones cantonales serán realizados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales”; “d) Fomentar el acceso de los ciudadanos a alimentos suficientes y sanos mediante la capacidad de incidir en los mercados y en el impulso a estrategias de consumo de alimentos nutritivos, agroecológicos y provenientes*



de la producción local, además del impulso de sistemas solidarios de comercialización en coordinación con los otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados”.

Por lo tanto, de conformidad con las disposiciones legales citadas el Concejo Metropolitano es el órgano competente para regular y planificar la temática de desarrollo económico, establecimientos y personas que ejercen el comercio en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas.

4.1.4. El numeral 5 del artículo 284 de la Constitución prevé que: *“Las políticas económicas tendrá los siguientes objetivos: (...) 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.”*

De conformidad con las normas precedentes, se determina que el desarrollo económico, dentro de la circunscripción territorial correspondiente, constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, conforme lo establece el artículo 84 letra a) del COOTAD.

4.1.5. En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas el COOTAD en la letra a) del artículo 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.

4.1.6. En este sentido, el proyecto de ordenanza remitido señala:

“Los mercados son centros de comercialización, que se asientan dentro de estructuras fijas y cerradas donde se distribuyen los puestos de comerciantes por giros, es decir por el tipo de productos que se vende, funcionan diariamente con horarios y normativa regulada por el Municipio”.

4.1.7. El artículo 61 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) señala que para garantizar que las acciones realizadas por el Estado redunden en mejoras de productividad y de acceso a mercados, se realizarán actividades como: *“a. Incentivará mecanismos de comercialización alternativos para que, a la vez que se procura el mejoramiento de los ingresos de las familias campesinas productoras, se garantice el abastecimiento de los mercados locales y regionales”.*

Por lo tanto, el proyecto de ordenanza se enmarca en las disposiciones de las atribuciones descritas para este Distrito Metropolitano, respecto a la facultad de controlar y establecer los aspectos y características que deberá mantenerse para la prestación del servicio de abastecimiento, comercialización de productos alimenticios, mercancías que se puedan expender a través de los mercados municipales, ferias



municipales existentes en los mercados y plataformas autorizadas en el interno del Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.8. Al tratarse de una propuesta que regula la concesión, uso, funcionamiento, administración y la prestación del servicio de abastecimiento, comercialización de productos alimenticios, mercancías que se puedan expender a través de los mercados municipales, ferias municipales existentes en los mercados y plataformas autorizadas, se incluyen disposiciones sobre la determinación de infracciones y sus correspondientes sanciones, las cuales seguirán los procedimientos previstos en el Código Orgánico Administrativo.

4.1.9. En resumen, conforme lo señala el proyecto de ordenanza, se busca regular y establecer un ordenamiento jurídico que permita la convivencia armónica en los mercados minoristas, mayoristas y ferias municipales.

4.1.10. No obstante, respecto a la figura del proyecto de ordenanza denominada “concesión permanente” la cual no se define en la iniciativa ni en la norma que rige a este gobierno seccional, se debe señalar el artículo 445 del COOTAD, establece:

“Cuando los arrendatarios de inmuebles municipales o metropolitanos hubieren cumplido estrictamente con las cláusulas de los respectivos contratos y especialmente con la obligatoriedad de edificación, el respectivo concejo, a petición de los actuales arrendatarios, procederá a la renovación de los contratos en períodos sucesivos o a la venta directa a los mismos arrendatarios sin que sea necesaria la subasta, pero sujetando dicha venta a los valores de mercado a la fecha en que deba efectuarse el arriendo o la venta.

*Para la adjudicación de locales en mercados metropolitanos o municipales, terminales terrestres o similares, **podrá obviarse el sistema de subasta o remate, previo informes técnicos y económicos y la autorización del órgano normativo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente**”.* (Énfasis fuera de texto original)

Igualmente, el artículo 441 del COOTAD establece que: *“Para el comodato de bienes de los gobiernos autónomos descentralizados se observarán, en lo que fuere aplicable, las reglas relativas al comodato establecidas en el Libro IV del Código Civil, con excepción de aquellas que prevén indemnizaciones a favor del comodatario por la mala condición o calidad del bien prestado”.* En ese orden de ideas, el artículo 2077 del Código Civil define: *“Comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie, mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma especie después de terminado el uso”.*

En consecuencia, el artículo 445 de la norma *ut supra* señala que podrá obviarse los procesos de subasta o remate, dentro de la adjudicación de locales en mercados metropolitanos, previo a la emisión de los informes correspondientes y la autorización del Concejo Metropolitano, conforme los parámetros previstos en la norma; y, a su vez

la figura de “comodato” prescrita en el artículo 441 del COOTAD, sin que este cuerpo normativo prevea la figura de “concesión permanente”.

4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.

4.2.1. El artículo 67.50 del Código Municipal dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán -salvo excepciones- necesariamente reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, o ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.

4.2.2. El proyecto de ordenanza modificaría el Libro 111.3, “*DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I, CAPÍTULO I DE LOS MERCADOS MINORISTAS, MAYORISTAS Y FERIAS MUNICIPALES DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*”.

4.2.3. Las disposiciones del proyecto se contraponen a la Resolución Nro. ADMQ 022-2023 de 14 de noviembre de 2023, a través de la cual el Alcalde Metropolitano de Quito, expidió la “la Estructura Organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito”, en las cuales se hace referencia a la “Agencia de Coordinación Distrital de Comercio”, cuando lo correcto debería ser: “Agencia Metropolitana de Coordinación de Comercio”, conforme a la nueva Estructura

4.2.4. Las disposiciones del proyecto (art. 38 y ss.) se contrapondría al artículo 314 “Potestades y competencias” del Código Municipal, en donde se concibe a la Agencia Metropolitana de Control “*las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*”.

4.2.5. Las disposiciones del proyecto (art. 15) señala la figura de “concesión permanente” que se contrapondría al artículo 441 del COOTAD, así como al artículo 445 de esta norma.

4.2.6. La Disposición Transitoria Tercera del proyecto señala: “*En el plazo de seis meses, contados a partir de la sanción de la presente ordenanza, la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio, creará una unidad jurídica que brinde asesoría jurídica gratuita para la legalización de todas las asociaciones*”; lo cual podría contravenir las competencias del Alcalde Metropolitano de Quito, al que le corresponde definir la estructura del GAD DMQ.

4.3. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.

El proyecto de ordenanza contempla entre otros aspectos:

- i. Construir locales para mercados.



- ii. Coordinar la creación de centros de cuidado para niños de los comerciantes y ayudantes de los mercados.
- iii. Oferta de puestos acondicionados a sus necesidades.
- iv. Campañas publicitarias para el incremento de la demanda.
- v. Capacitaciones.
- vi. Programa de educación para los consumidores.
- vii. Sistemas de cámaras de vigilancia.
- viii. Instalación de tableros, medidores eléctricos entre otros.

Elementos sobre los cuales se recomienda que, de ser el caso, se cuente con el financiamiento respectivo, conforme el artículo 166 del COOTAD.

V. PRONUNCIAMIENTO

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letra a) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, le corresponde al Concejo Metropolitano de Quito debatir la *"ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL LIBRO 111.3, DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I, CAPÍTULO I DE LOS MERCADOS MINORISTAS, MAYORISTAS Y FERIAS MUNICIPALES DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"*.

5.2. De igual manera en función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias de este Distrito Metropolitano.

5.3. Se advierte que los artículos 32 y 33 de la propuesta normativa, prevén la *"fijación y revisión de tarifas"* y *"forma de pagos de tarifas"*. Al respecto es importante señalar que el artículo 90 letra e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece que es atribución del Alcalde Metropolitano: *"Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno"*, disposición legal que sirvió de sustento para que esta Procuraduría Metropolitana emita su pronunciamiento a través del Oficio No. GADDMQ-PM-2023-4335-0 de 16 de octubre de 2023, respecto a una consulta requerida en su oportunidad por la Comisión de Movilidad.

Este informe no se refiere a aspectos técnicos contenidos en el proyecto de Ordenanza analizado.

Atentamente,

Mgs. Diego Fernando Pereira Orellana
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ