

**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA MERCADO MAYORISTA DE  
QUITO**

**PROCESO DE ASESORÍA JURÍDICA**

**INFORME JURÍDICO RESPECTO A LA ORDENANZA METROPOLITANA  
REFORMATORIA DEL LIBRO I.2 DE LA ORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TÍTULO XIII: ARREGLOS  
INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA**

**NRO. EMPMMQ-GG-AJ-IJ-2024-003**

Quito, 30 de julio de 2024

**1. ANTECEDENTES:**

Con fecha 19 de julio de 2024, mediante Memorando Nro.GADDMQ-SGCM-2024-1528-M, la Dra. Libia Rivas, Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, informa que la Comisión de Planificación Estratégica, en Sesión Extraordinaria No. 008 solicito que:

*“(...) en el término de 8 días, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 67.62 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se emitan los informes técnicos y jurídicos con relación a la viabilidad del Proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORA DEL LIBRO I.2 DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TÍTULO XIII: ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA”, por parte de la Secretaría General de Planificación; la Secretaría de Desarrollo Económico y Productivo; la Corporación de Promoción Económica – CONQUITO; y, por las empresas públicas metropolitanas.”*

En este sentido, el presente informe realiza un análisis de la viabilidad sobre la participación de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, dentro del esquema de APP, propuesto en la ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORA DEL LIBRO I.2 DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TÍTULO XIII: ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA.

**2. NORMATIVA JURÍDICA**

## CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Art. 226.-** Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las Servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

**Art. 238.-** Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional (...).

**Art. 260.-** El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

**Art. 266.-** 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.

**Art. 314.-** El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley. El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

**Art. 315.-** El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado. La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos.

**Art. 316.-** 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 plazos 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.

### **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN - COOTAD**

**Art. 5.-** Autonomía. - (...) La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

**Art. 90.-** Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano: g) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan metropolitano de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas; i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo la estructura orgánico funcional del gobierno distrital metropolitano autónomo descentralizado; nombrar y remover los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno distrital metropolitano descentralizado.

### **LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS - LOEP**

**Art. 4.-** DEFINICIONES.- Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

**Art. 6.-** ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL.- Son órganos de dirección y administración de las empresas públicas:

1. El Directorio; y,
2. La Gerencia General.

Las empresas contarán con las unidades requeridas para su desarrollo y gestión.

**Art. 9.-** ATRIBUCIONES DEL DIRECTORIO.- Son atribuciones del Directorio las siguientes:

(...) 16. Las demás que le asigne esta Ley, su Reglamento General y la reglamentación interna de la empresa.

**Art. 10.- GERENTE GENERAL.-** La o el Gerente General de la empresa pública será designado por el Directorio, de fuera de su seno. Ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa y será en consecuencia el responsable de la gestión empresarial, administrativa, económica, financiera, comercial, técnica y operativa. Deberá dedicarse de forma exclusiva y a tiempo completo a las labores inherentes a su cargo, con la salvedad establecida en la Constitución de la República.

**Art. 11.- DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL GERENTE GENERAL. -** El Gerente General, como responsable de la administración y gestión de la empresa pública, tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

(...) 15. Adoptar e implementar las decisiones comerciales que permitan la venta de productos o servicios para atender las necesidades de los usuarios en general y del mercado, para lo cual podrá establecer condiciones comerciales específicas y estrategias de negocio competitivas; 16. Ejercer la jurisdicción coactiva en forma directa o a través de su delegado; 18. Las demás que le asigne esta Ley, su Reglamento General y las normas internas de cada empresa.

**Art. 35.- CAPACIDAD ASOCIATIVA.-** Las empresas públicas tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y en consecuencia para la celebración de los contratos que se requieran, para cuyo efecto podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional o del sector de la economía popular y solidaria, en el marco de las disposiciones del artículo 316 de la Constitución de la República.

**Art. 36.- INVERSIONES EN OTROS EMPRENDIMIENTOS.-** Para ampliar sus actividades, acceder a tecnologías avanzadas y alcanzar las metas de productividad y eficiencia en todos los ámbitos de sus actividades, las empresas públicas gozarán de capacidad asociativa, entendida ésta como la facultad empresarial para asociarse en consorcios, alianzas estratégicas, conformar empresas de economía mixta en socio con empresas privadas o públicas, nacionales o extranjeras, constituir subsidiarias, adquirir acciones y/o participaciones en empresas nacionales y extranjeras y en general optar por cualquier otra figura asociativa que se considere pertinente conforme a lo dispuesto en los Arts. 315 y 316 de la Constitución de la República.

Las empresas públicas ecuatorianas podrán asociarse con empresas estatales de otros países, con compañías en las que otros Estados sean directa o indirectamente accionistas mayoritarios. En todos estos casos se requerirá que el Estado ecuatoriano o sus instituciones hayan suscrito convenios de acuerdo o cooperación, memorandos o cartas de intención o entendimiento.

En general los acuerdos asociativos e inversiones previstas en el inciso anterior deberán ser aprobados mediante resolución del Directorio en función de los justificativos técnicos, económicos y empresariales presentados mediante informe motivado y no requerirán de otros requisitos o procedimientos que no sean los establecidos por el Directorio para perfeccionar la asociación o inversiones, respectivamente.

Las inversiones financieras y en los emprendimientos en el exterior serán autorizadas por el respectivo Directorio de la Empresa Pública.

## **LEY ORGÁNICA DE EFICIENCIA ECONÓMICA Y GENERACIÓN DE EMPLEO**

**Art. 28.-** Delegación de actividades administrativas en el ciclo del Proyecto de Asociación Público-Privada.- Para efectos de esta Ley, las actividades de evaluación técnica, económico-financiera y jurídica correspondientes a todas las fases de los Proyectos APP previstas en esta Ley, pueden ser transferidas por las Entidades Delegantes a otras Administraciones Públicas o mediante la contratación con terceros especializados en la materia, de conformidad con lo que establezca el Reglamento de esta Ley. A pedido de la Entidad Delegante correspondiente, la empresa pública con competencia sobre la infraestructura de la que se trate el Proyecto APP, participará en el proceso de estructuración del proyecto, desarrollando o contratando para el efecto los estudios necesarios. Los mecanismos de financiamiento de estas actividades constarán en el correspondiente instrumento de delegación en los términos del Código Orgánico Administrativo y, en su caso, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. A falta de cualquier previsión al respecto, el financiamiento de las actividades de estructuración de los proyectos a ser delegados se ajustará a cualquiera de las siguientes modalidades o una combinación de estas: a. Con cargo al presupuesto de la Entidad Delegante o de los órganos o entidades vinculadas por sus competencias al proyecto a ser delegado al Gestor Privado. b. Con cargo a los fondos fiduciarios que se constituyan con autorización del ente rector de las finanzas públicas para atender este objetivo y cualquier otro previsto en el acto constitutivo. c. Con cargo a los presupuestos señalados en los literales precedentes, con un esquema de recuperación de costos y gastos a cargo del Gestor Privado. d. A riesgo de los estructuradores, en caso de que el Proyecto APP alcance un cierre comercial y en los Pliegos del Concurso Público se haya establecido un mecanismo de pago directo a cargo del Adjudicatario. En este caso, los estudios técnicos, legales y financieros y demás documentos relacionados con la estructuración de proyectos bajo modalidad de APP u otras modalidades de delegación, que sean realizados por empresas privadas especializadas podrán ser pagados por el Gestor Privado, cuando así lo determine la Entidad Delegante que no pertenezca a la Función Ejecutiva o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, según corresponda.

## **REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE EFICIENCIA ECONÓMICA Y GENERACIÓN DE EMPLEO**

**Art. 251.-** Delegación de actividades administrativas en el ciclo del proyecto de APP.- Las actividades técnicas, económico-financieras y jurídicas de los proyectos APP a ser delegados a un Gestor Privado, correspondientes a las fases de planificación y elegibilidad, de estructuración y de Ejecución y Gestión del Contrato previstas en este Reglamento, pueden ser transferidas por las Entidades Delegantes, la SIPP o los demás órganos y entidades públicas relacionados con el proyecto público; a otra Administración Pública vinculada con el objeto del proyecto APP, las que proveerán este servicio directamente o, mediante la contratación con terceros especializados en la materia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la “Ley APP”. La Entidad Delegante

podrá determinar que la empresa pública con competencia sobre la infraestructura de la que se trate, participe en la elaboración de los estudios de prefactibilidad y factibilidad del proyecto y en su estructuración, del modo en que haya sido requerido por la Administración Pública delegante o la SIPP, cuando corresponda. Los mecanismos de financiamiento de estas actividades constarán en el correspondiente instrumento de delegación en los términos del Código Orgánico Administrativo y, en su caso, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. A falta de cualquier previsión al respecto, el financiamiento de las actividades de estructuración de los proyectos a ser delegados se ajustará a una combinación o una de las modalidades mencionadas en el artículo 28 de la “Ley APP”.

## **CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.**

**Art. 123.-** Empresas públicas metropolitanas.- Las empresas públicas metropolitanas son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa, de gestión y con potestad coactiva, cuya constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación se regula por la ley de la materia, las ordenanzas y las disposiciones contenidas en este Capítulo.

**Artículo 147.-** Modelos de gestión asociativos.- Se podrán adoptar todos los modelos de gestión asociativo, 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 148.-** Instrumentos asociativos.- Los contratos de asociación que lleven a cabo las empresas públicas metropolitanas deberán celebrarse por escritura pública.

**Artículo 149.-** 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 150.-** 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 151.-** 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.

**Art. 216.-** Objeto principal.- La MMQ-EP tendrá como objeto principal: Planificar, ejecutar, operar, administrar y supervisar los procesos de comercialización en el Mercado Mayorista, con la participación de las y los comerciantes organizados, para garantizar el abastecimiento continuo y permanente de alimentos, garantizando además la soberanía alimentaria, estabilidad, continuidad y permanencia de las y los comerciantes regularizados, así como el uso racional del espacio comunal al interior del Mercado, para contribuir al buen vivir de la comunidad.

## **ESTATUTO ORGÁNICO DE LA EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA MERCADO MAYORISTA DE QUITO**

**Art. 1.-** La Empresa pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito es responsable de planificar, ejecutar, operar, administrar y supervisar los procesos de acopio y comercialización articulada al sistema de comercialización, para garantizar el abastecimiento permanente y continuo de productos agroalimentarios al DMQ, contribuyendo a la seguridad alimentaria y potenciando la economía social y solidaria; y, la protección del medio ambiente.

### **3. ANÁLISIS JURÍDICO:**

El proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO I.2 DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE CREA EL TÍTULO XIII: ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DELEGADA”, en uno de sus artículos innumerados indica:

*“Artículo (...).- De los arreglos institucionales como entidad delegante.- La entidad delegante, que ejercerá las atribuciones establecidas en la Ley APP y demás normativa nacional aplicable es el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. Para este fin, el Alcalde o Alcaldesa, de conformidad con lo previsto en el artículo 90, literales g) e i) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, **mediante resolución administrativa, determinará la secretaría metropolitana sectorial y la empresa pública metropolitana que ejecutarán las acciones correspondientes a las fases del ciclo general de proyectos establecidas en la Ley APP y su Reglamento, según corresponda en razón de la especialidad de cada proyecto APP.**” (Resaltado que me pertenece.)*

Por tanto, respecto a la participación de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, se colige lo siguiente:

- De conformidad con el REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE EFICIENCIA ECONÓMICA Y GENERACIÓN DE EMPLEO, el Capítulo V, sobre el Ciclo de Proyecto APP, contempla las fases contenidas en este, que son de planificación y elegibilidad de Proyectos APP, Estructuración de Proyectos APP, Factibilidad y Estructuración Transaccional, es decir, la Resolución Administrativa expedida por el Alcalde o Alcaldesa deberá analizar la especialidad de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito para que pueda ejecutar las acciones correspondientes a estas fases.
- La actuación de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito se limita únicamente a la fase de estructuración y a los procesos administrativos que conllevan las Fases del ciclo de Proyecto APP, acciones que serán entregadas al Alcalde o Alcaldesa para que someta a aprobación del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto APP.

Por otro lado, de la norma analizada, se desprende que la MMQ-EP, en su participación en el proceso de estructuración del proyecto, podrá contratar los estudios necesarios con terceros especializados en la materia que verse el proyecto APP.

#### **4. CONCLUSIÓN**

Del análisis efectuado, se concluye que el proyecto de Ordenanza propuesto es viable. Así mismo, se concluye que la participación de la MMQ-EP, se limitará y ceñirá únicamente a lo dispuesto en la Resolución Administrativa expedida por la Alcaldía Metropolitana para el efecto, actuando solo en la fase de estructuración y fases del ciclo general de proyectos APP.

#### **5. RECOMENDACIÓN**

Dada la viabilidad del proyecto de Ordenanza propuesto, se recomienda se de continuidad con el procedimiento correspondiente para su tratamiento.

**ABG. VALENTINO MINDA HERRERA**

**ASESOR JURÍDICO (E)**

**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA MERCADO MAYORISTA DE QUITO**