

Oficio Nro. GADDMQ-AMCC-2024-0142-O

Quito, D.M., 27 de febrero de 2024

Señor
Hector Enrique Cueva Cueva
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL CUEVA CUEVA HECTOR ENRIQUE
En su Despacho

De mi consideración:

En atención al memorando No. GADDMQ-SGCM-2024-0244-M, dentro del cual, en su parte pertinente se señala: *“Con estos antecedentes, me permito requerir la emisión de los informes técnicos y legales correspondientes, para el sustento del proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL LIBRO III.3, DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I, CAPÍTULO I DE LOS MERCADOS MINORISTAS, Y FERIAS MUNICIPALES DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.*, me permito indicar que:

1. ANTECEDENTES

La Agencia Metropolitana de Coordinación de Comercio, como institución encargada de coordinar y ejecutar las políticas y competencias en la gestión de comercio dentro del Distrito Metropolitano de Quito, enmarcadas en un nuevo modelo económico, productivo, eficiente y organizado que sean atractivos y se adecuen a las necesidades y satisfaga la demanda de las y los quiteños.

En este sentido, la problemática de los mercados municipales ha trascendido durante algunos años los Mercados, Ferias y Plataformas son espacios públicos de fomento de la seguridad alimentaria que han sido construidos, establecidos y financiados por el Distrito Metropolitano de Quito, para garantizar un adecuado sistema de comercialización de productos perecibles y no perecibles.

Los Mercados, Ferias y Plataformas, forma parte del sistema de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito, actualmente está integrado por 52 mercados, que en la actualidad es un sector de la producción que no muestra escenarios favorables para el desarrollo en base al modelo de gestión existente, no se han generado políticas estructurales para lograr el progreso del mismo, algunos de los factores determinantes es el socio-económico y cultural sobre el cual se desenvuelve este sistema, así también la administración municipal no ha logrado encontrar mecanismos para fortalecer las capacidades de los comerciantes, la infraestructura es deficiente, la problemática interna de los asociados, comerciantes autónomos, la inexistencia sobre la planificación adecuada para ubicar estratégicamente los mercados en las distintas zonas.

El problema antes referido se ve agudizada por la falta de empleo que incide en el creciente número de comerciantes informales que se ubican a escasos metros de los mercados, ferias y plataformas, incidiendo a que los comerciantes se vean obligados a salir de los mercados, incurriendo en el abandono del puesto, generando competencia desleal entre los mismos.

2.-BASE LEGAL

Constitución de la República del Ecuador (En adelante “Constitución”):

El artículo 31 de la Constitución determina que *“Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.*

Oficio Nro. GADDMQ-AMCC-2024-0142-O

Quito, D.M., 27 de febrero de 2024

El artículo 33 de la Constitución establece: *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía (...)”*.

El artículo 66 numeral 15 de la Constitución reconoce y garantiza a las personas: *“El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”*.

El artículo 52 de la Constitución, determina que: *“Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.”*

El artículo 225 de la Constitución, establece que el sector público comprende: *“(...) 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado (...) 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”*.

Los artículos 226 y 227 de la Constitución establecen que las instituciones del Estado, las servidoras o servidores públicos ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley; y que, la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Los artículos 238 y 266 de la Constitución determina que los gobiernos, autónomos descentralizados gozarán de autonomía, administrativa y financiera; y, de los Distritos Metropolitanos Autónomos ejercen las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales.

El artículo 254 de la Constitución, indica que *“Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.”*

El artículo 260 de la Constitución, manda que: *“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”*.

El artículo 264 de la Constitución, establece que los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas:

1. 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.

El artículo 283 de la Constitución, establece: *“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objeto garantizar la producción y reproducción de las condiciones*

Oficio Nro. GADDMQ-AMCC-2024-0142-O

Quito, D.M., 27 de febrero de 2024

materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”.

El artículo 319 de la Constitución, establece: “*Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas (...)*”.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (En adelante: “COOTAD”)

El artículo 4 del COOTAD respecto de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, establece que: Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: “(...) e) *La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural; (...)* g) *El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir; h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes;”*

Conforme lo previsto en el artículo 5 del COOTAD, la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos descentralizados autónomos y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios;

El artículo 9 del COOTAD, señala que la facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva de los gobiernos autónomos descentralizados.

El artículo 84 del COOTAD determina que, para los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Distrito Metropolitano de Quito y entorno al comercio, establece como funciones:

- Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción distrital metropolitana, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas metropolitanas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno; y,
- Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios.

El artículo 144 del COOTAD indica que: “*Ejercicio de la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural.- Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines. (...)*”.

Oficio Nro. GADDMQ-AMCC-2024-0142-O

Quito, D.M., 27 de febrero de 2024

El artículo 278 del COOTAD, establece que: *“En la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, los gobiernos autónomos descentralizados observarán las disposiciones, principios, herramientas e instrumentos previstos en la Ley que regule la contratación pública.”* .

El artículo 414 del COOTAD, determina que: *“Constituyen patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados los bienes muebles e inmuebles que se determinen en la ley de creación, los que adquieran en el futuro a cualquier título, las herencias, legados y donaciones realizadas a su favor, así como, los recursos que provengan de los ingresos propios y de las asignaciones del presupuesto general del Estado. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos y municipales transferirán, previo acuerdo con los respectivos gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, los bienes inmuebles necesarios para su funcionamiento, así como los bienes de uso público existentes en la circunscripción territorial de la respectiva parroquia rural.”* .

El artículo 417 del COOTAD, prevé: *“Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía. Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración. Constituyen bienes de uso público: (...) g) Las casas comunales, canchas, mercados, escenarios deportivos, conchas acústicas y otros de análoga función de servicio comunitario;”* .

El artículo 425 del COOTAD, dispone que: *“Es obligación de los gobiernos autónomos descentralizados velar por la conservación de los bienes de propiedad de cada gobierno y por su más provechosa aplicación a los objetos a que están destinados, ajustándose a las disposiciones de este Código.”*

Código Orgánico Administrativo (COA)

Art. 3.- Principio de eficacia. Las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias.

Art. 4.- Principio de eficiencia. Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales.

Art. 5.- Principio de calidad. Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos.

Art. 12.- Principio de transparencia. Las personas accederán a la información pública y de interés general, a los registros, expedientes y archivos administrativos, en la forma prevista en este Código y la ley.

Art. 22.- Principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada.

Art. 57.- Miembros. *Los miembros de los órganos colegiados tienen los derechos y deberes previstos en este Código y les corresponde al menos:*

- 1. Ser convocados con la oportunidad debida.*
- 2. Participar en el debate durante las sesiones.*
- 3. Ejercer su derecho al voto, con la respectiva responsabilidad prevista en el ordenamiento jurídico.*

Oficio Nro. GADDMQ-AMCC-2024-0142-O

Quito, D.M., 27 de febrero de 2024

El artículo 53 del COA, establece que: *“Los órganos colegiados se sujetan a lo dispuesto en su regulación específica y este Código.”*

El artículo 57 del COA, determina que: *“Los miembros de los órganos colegiados tienen los derechos y deberes previstos en este Código y les corresponde al menos:*

- 1. Ser convocados con la oportunidad debida.*
- 2. Participar en el debate durante las sesiones.*
- 3. Ejercer su derecho al voto, con la respectiva responsabilidad prevista en el ordenamiento jurídico.”*

El artículo 58 del COA, dispone que: *“Para la instalación de un órgano colegiado se requiere la presencia, al menos, de la mitad de sus miembros. Las decisiones se adoptarán por la mayoría simple de votos afirmativos de los miembros asistentes a la sesión.”*

El artículo 60 del COA, indica que: *“Es válida la instalación en sesión extraordinaria de un órgano colegiado y las decisiones que se adopten sobre cualquier asunto bajo su competencia, siempre que participen en la sesión, la mayoría de los miembros del órgano colegiado: 1. Previa declaración de urgencia por parte del convocante, motivada debidamente en una situación de excepcional gravedad.(...)”.*

Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista:

El artículo 4 de la Ley de Defensa del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista, determina que es derecho de las personas dedicadas al trabajo autónomo y/o al comercio minorista:

- a. El trabajo, en todas sus formas e iniciativas, utilizando los espacios adecuados de conformidad con la normativa jurídica dictada por los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de su competencia;
- b. La capacitación gratuita, en los diversos campos ocupacionales, que coadyuve a su desarrollo individual y mejore sus condiciones de vida;
- c. El acceso a la seguridad social;
- d. La obtención de líneas preferenciales de financiamiento de las entidades financieras del sector público, para el fomento y desarrollo de sus actividades;
- e. El acceso a planes y programas preferenciales de financiamiento para vivienda, a través de las entidades financieras del sector público, del sector financiero popular y solidario y de los ministerios respectivos;
- f. La participación en la silla vacía de conformidad con la Constitución de la República y la ley, especialmente cuando se traten temas que pudieren afectar, de manera directa o indirecta, a las y los trabajadores autónomos y a las y los comerciantes minoristas; y,
- g. Los demás establecidos en la Constitución de la República, tratados e instrumentos internacionales vigentes y la ley.

El artículo 5 de la Ley de Defensa del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista, establece que es obligación de las personas dedicadas al trabajo autónomo y/o al comercio minorista:

- a. Desarrollar sus actividades bajo los criterios de ordenamiento del espacio público, de conformidad con normativa jurídica dictada por los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de su competencia;
- b. Comercializar y distribuir, en forma preferente, bienes y/o servicios generados por la producción nacional, destinados a fortalecer el desarrollo productivo del país;
- c. Sujetarse a los procesos de regulación y control establecidos por la ley o que fueren dictados por la autoridad competente;
- d. Respetar las normas de calidad, así como los pesos, medidas y precios, de los bienes y/o servicios que produzcan y/o comercialicen;
- e. Registrarse, ante la autoridad competente, en el Sistema Nacional de Información y Registro de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas, a fin de contar con una base de datos que

Oficio Nro. GADDMQ-AMCC-2024-0142-O

Quito, D.M., 27 de febrero de 2024

permita determinar su condición y establecer e implementar políticas públicas en beneficio del sector; y,
f. Las demás establecidas en la Constitución de la República, tratados e instrumentos internacionales vigentes y la ley.

Es responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, conforme lo estipula el artículo 8 de la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista, *“Los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de su competencia, incluirán dentro de sus planes, programas y proyectos de desarrollo y en su presupuesto inmediato anual, partidas presupuestarias para la creación, ampliación, mejoramiento y administración de los centros de acopio de productos, centros de distribución y comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados, en los cuales las y los trabajadores autónomos y las y los comerciantes minoristas ejerzan sus actividades. Dichos establecimientos, contarán con todos los servicios básicos, con centros de desarrollo infantil, comedores populares, centros médicos, guarderías y centros de capacitación para las y los trabajadores autónomos y las y los comerciantes minoristas. Para la creación, ampliación y mejoramiento de dichos espacios, se socializará con los sectores involucrados. Igualmente, los gobiernos autónomos descentralizados, dentro de sus planes, programas y proyectos de desarrollo y expansión urbana, planificarán, construirán y mantendrán la infraestructura física adecuada para que operen los establecimientos señalados en el inciso anterior.”*

El artículo 15 de la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista, establece: *“Sanciones para las y los trabajadores autónomos y las y los comerciantes minoristas.- Sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar, el órgano competente de los gobiernos autónomos descentralizados que corresponda, establecerá las sanciones respectivas de conformidad con la reglamentación que se dicte para el efecto, observando el derecho al debido proceso y las disposiciones contenidas en la presente Ley.”*

Resolución de Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito Nro. A 0002, de 9 de marzo de 2012

Artículo 2.- La “Agencia” será la encargada de emitir, coordinar y ejecutar las políticas y todas las competencias en la gestión de comercio dentro del Distrito Metropolitano de Quito, enmarcadas en un nuevo modelo económico y productivo, de soberanía alimentaria que garantice el “Buen Vivir”. Para el efecto articulará las acciones que permitan el desarrollo equitativo, incluyente solidario, armónico y ordenado del Comercio.

El Alcalde Metropolitano en coordinación con los órganos y organismos municipales correspondientes, definirán los planes, prioridades y controles en esta materia.

Artículo 5.- La “Agencia” actuará en el ejercicio de sus competencias en forma desconcentrada, a través de tres áreas de gestión que se desarrollarán mediante sus respectivos Directores:

- a) Mercados, Ferias y Plataformas Municipales
- b) Comercio Autónomo
- c) Logística y Operaciones

Artículo 7.- Para el ejercicio desconcentrado de las competencias asignadas legalmente a esta Alcaldía en materia de celebración y ejecución de convenios, contratación pública, gestión de recursos humanos y administración de recursos y bienes públicos el Coordinador Distrital del Comercio de la unidad especial asumirá dichas competencias por delegación con el alcance previsto para el caso de Administrador General, según la Resolución A003 de 18 de agosto de 2009, o la que la sustituya en los asuntos que le competan exclusivamente a la “Agencia”.

3.-OBJETIVO

El objeto del proyecto normativo es la actualización de la normativa municipal para regular el uso y ocupación

Oficio Nro. GADDMQ-AMCC-2024-0142-O

Quito, D.M., 27 de febrero de 2024

del espacio público en los mercados, ferias y plataformas; para generar la eficiencia en la gestión de la actividad económica desarrollada por los comerciantes en los Mercados, Ferias y Plataformas del Distrito Metropolitano de Quito.

4.- CONCLUSIONES

En virtud de la problemática existente, siendo indispensable establecer políticas públicas que propicien el mejoramiento y fortalecimiento del sistema de comercialización en los mercados, ferias y plataformas, así como, generar normativa que regule su operación adecuándola a las necesidades actuales, con el fin de impulsar su desarrollo.

Finalmente, la actualización de la ordenanza como norma regulatoria de la gestión institucional permite actuar con certeza jurídica y transparencia en la operación y funcionamiento de los mercados, ferias y plataformas que el sistema de comercialización lo requiere, teniendo como propósito fundamental potencializar la economía popular.

Razón por la cual, se considera pertinente la actualización de una ordenanza de acuerdo a las competencias otorgadas mediante ley a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

5.-OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO

De manera particular, esta Agencia considera oportuno revisar las observaciones adjuntas al presente oficio en una mesa de trabajo junto con Procuraduría Metropolitana, particularmente los siguientes temas:

- Arrendamiento locales ancla;
- Mantenimiento y seguridad; y,
- Establecer un proceso autónomo para ferias y kioscos del DMQ.

Con respecto al arrendamiento de locales ancla me permito adjuntar un informe jurídico para su respectivo análisis.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Econ. Esteban Andrés Melo Garzón
DIRECTOR GENERAL DE COMERCIO
AGENCIA METROPOLITANA DE COORDINACIÓN DE COMERCIO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2024-0244-M

Anexos:

- observaciones_ordenanza (1).doc
- GADDMQ-AMCC-DMFP-2024-0728-M.pdf
- GADDMQ-AMCC-2024-0112-M.pdf
- informe_definitivo-signed-signed.pdf
- GADDMQ-AMCC-AL-2024-0009-M.pdf



Oficio Nro. GADDMQ-AMCC-2024-0142-O

Quito, D.M., 27 de febrero de 2024

Copia:

Señor Abogado
Pedro Jose Cornejo Espinoza
Prosecretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Isaac Samuel Byun Olivo	isbo	AMCC	2024-02-26	
Aprobado por: Esteban Andrés Melo Garzón	EAMG	AMCC	2024-02-27	

