

**Memorando Nro. GADDMQ-AMCC-DMFP-2024-0256-M**

**Quito, D.M., 22 de enero de 2024**

**PARA:** Sr. Econ. Esteban Andrés Melo Garzón  
**Director General de Comercio**  
**AGENCIA METROPOLITANA DE COORDINACIÓN DE COMERCIO**

**ASUNTO:** Problemática ocasionada por la situación del predio Nro. 94807.

De mi consideración:

En atención al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0126-O de 16 de enero de 2024, en el cual la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito remitió la Resolución Nro. SC-ORD-014-CC-003-2024, que es su parte pertinente dispone: “*Que en el término máximo de 8 días la Agencia Metropolitana de Coordinación de Comercio, realice el requerimiento formal y gestione el cambio de categoría del predio número 94807 a la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles; y, que la Procuraduría Metropolitana emita su pronunciamiento respecto a la factibilidad de cambio de categoría del predio número 94807*”, me permito informar.

**ANTECEDENTES**

Conforme la Resolución Nro. C 207 de 29 de julio de 2016, el Concejo Metropolitano de Quito, en sesión pública ordinaria realizada el jueves 28 de julio de 2016, resolvió declarar al predio Nro. 94807, clave catastral Nro. 12202-13-001, ubicado en el barrio Félix Rivadeneira, parroquia La Concepción, como bien mostrenco, el cual se incorporará al catastro como bien de dominio privado, de propiedad Municipal (anexo 1).

Mediante memorando No. GADDMQ-ACDC-AL-2020-0138-M de 11 de diciembre de 2020 (anexo 2), la entonces Asesora Jurídica de la ACDC, manifestó: “*...el bien en cuestión, presenta una dualidad jurídico-administrativa, que consiste en que dos tipos de comercio, cada uno con su normativa específica, conviven dentro del mismo inmueble. En la planta baja se encuentran los comerciantes que siempre han desarrollado el comercio en dicho predio, pues en ese lugar históricamente ha funcionado el mercado 'Andalucía'; por otro lado, y como parte del Proyecto de Modernización del Comercio Minorista del Centro Histórico de Quito, se ubicó en la planta alta a ciertos comerciantes que en un principio realizaban su actividad en las calles del casco colonial quiteño, misma que fue construida sobre el mercado para este fin durante la administración del Alcalde Augusto Barrera. Es por esta razón que tanto comerciantes de mercados, como de centros comerciales populares conviven bajo un mismo techo.*

*Fundamentándose en lo expuesto, es criterio de esta Asesoría Jurídica, que mientras no se defina la situación del predio 94807, ubicado en el barrio Félix Rivadeneira, parroquia 'La Concepción', es decir, se cambie de bien de dominio privado a bien de uso público o se realice el trámite de declaratoria de propiedad horizontal del mencionado predio, la ACDC no puede proceder con la adjudicación de los locales comerciales bajo la modalidad de convenio de concesión ya que no cuenta con normativa legal aplicable.*

*Así mismo, es importante señalar que una vez que se cuente con la normativa, el Comité de Adjudicaciones o el ente competente deberán analizar las carpetas de los postulantes que cumplan con todos los requisitos señalados para proceder con la adjudicación del puesto”.*

**Memorando Nro. GADDMQ-AMCC-DMFP-2024-0256-M**

**Quito, D.M., 22 de enero de 2024**

Mediante Resolución Nro. GADDMQ-ACDC-2020-0014-R de 3 de julio de 2020, se expide el instructivo que regula el régimen disciplinario de los comerciantes en los mercados, ferias y plataformas del Distrito Metropolitano de Quito (anexo 3).

Mediante oficio Nro. ACMMA-202403-01 de 15 de enero de 2024, registrado con documento Nro. GADDMQ-AMCC-2024-0089-E, la señora Mirian Lincango, Presidenta de la Asociación de Comerciantes del Mercado Andalucía; la señora Norma Cela, Presidenta de la Asociación de Comerciante del Centro Comercial Ipiales del Norte; y el señor Franklin Rivera, Presidente de la Asociación de Comerciantes de locales exteriores, solicitan: “...se cumpla con el requerimiento solicitado por la Comisión de Propiedad y Espacio Público el día 11 de enero del presente en Sesión Ordinaria, en lo que refiere al tema **Bien Mostrento**”. Adjunto al documento constan las firmas de respaldo para el cambio de categoría del bien donde funciona el Mercado Andalucía (anexo 4 y 5).

Conforme la información catastral, emitida por la Jefatura de Catastros de la AMCC, este bien se encuentra dividido en dos sectores: el Mercado Andalucía, que funciona en la planta baja. Tiene una capacidad de 117 puestos, de los cuales 91 está ocupados por comerciantes. El otro sector corresponde al Centro Comercial Ipiales del Norte y funciona en la planta alta. Tiene 106 puestos, de los cuales 17 están ocupados. En forma general, a este centro de comercio se conoce como Supermercado Metropolitano del Norte.

**BASE LEGAL**

**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.*

**Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD.**

*Art. 414.- Patrimonio.- 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.*

*Art. 415.- Clases de bienes.- Son bienes de los gobiernos autónomos descentralizados aquellos*

**Memorando Nro. GADDMQ-AMCC-DMFP-2024-0256-M**

**Quito, D.M., 22 de enero de 2024**

*sobre los cuales ejercen dominio.*

*Los bienes se dividen en bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público.*

**Art. 417.- Bienes de uso público.-** *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...*

**Art. 419.- Bienes de dominio privado.-** *Constituyen bienes de dominio privado los que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado.*

*Constituyen bienes del dominio privado: (...)*

*c) Los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales...*

**Art. 423.- Cambio de categoría de bienes.-** *Los bienes de cualquiera de las categorías establecidas en este Código, pueden pasar a otra de las mismas, previa resolución del órgano de legislación del gobierno autónomo descentralizado con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.*

**Creación de la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio bajo la Resolución de Alcaldía Nro. A 0002 de 9 de marzo de 2012.**

**Artículo. 2.-** *La 'Agencia' Será la encargada de 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 económica 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.*

**Resolución Nro. ADMQ-022-2023 de 14 de noviembre de 2023.**

De acuerdo con Disposición General Segunda, la "Agencia de Coordinación Distrital del Comercio" cambia de denominación a "Agencia Metropolitana de Coordinación de Comercio".

**El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.**

**Memorando Nro. GADDMQ-AMCC-DMFP-2024-0256-M**

**Quito, D.M., 22 de enero de 2024**

**Artículo 1326.- Sistema de comercialización.-** La conformación del sistema de comercialización del Distrito Metropolitano de Quito es el siguiente:

- a) Comercio de productos perecibles; y,
- b) Comercio de productos no perecibles.

*El comercio de productos perecibles está conformado por:*

- a) La Central de Abastos o Mercado Mayorista;
- b) Mercados Minoristas Municipales; y,
- c) Ferias Municipales existentes en los mercados municipales y plataformas autorizadas por la Coordinación de Mercados, Ferias y Plataformas Municipales.

*Este esquema respetará la naturaleza de cada mercado.*

**Artículo 1327.- Objetivos Principales de la Coordinación de Mercados, Ferias y Plataformas Municipales.-**

- a) Planificar, organizar y controlar el sistema de comercialización del Distrito Metropolitano de Quito;
- b) Propender el abastecimiento de productos alimenticios y de primera necesidad en toda circunstancia;
- c) Construir locales para mercados adecuados en tamaño, estructura, ubicación y distribución interna, para atender aspectos básicos alimentarios de la comunidad;
- d) Reorganizar parcial o totalmente las instalaciones existentes que se deterioren, para lo cual el comité de adjudicación de puestos reubicará temporalmente a los comerciantes afectados, mientras se ejecutan los trabajos, y garantizará la estabilidad de sus puestos de trabajo;
- e) Ofrecer mayores facilidades de acceso, estacionamiento, carga, descarga y seguridad para las mercaderías y para quienes participan en su manejo como productores, transportadores, comerciantes y compradores;
- f) Ofrecer a los comerciantes y compradores, puestos acondicionados a sus necesidades, higiénicos, ventilados e iluminados, para que puedan ofertar y adquirir con comodidad sus productos, a precios justos;
- g) Capacitar al personal administrativo y operativo del sistema de comercialización, para que cumplan sus funciones en forma eficaz, eficiente y así orientar a los comerciantes, atender a los compradores en sus solicitudes, quejas y sugerencias;
- h) Capacitar y tecnificar a los comerciantes en aspectos sanitarios de mercado, tales como: Salud ocupacional, medio ambiente, seguridad industrial conocimiento de las normas jurídicas, ordenanzas, reglamentos, y más regulaciones relacionadas con el sistema de comercialización del Distrito Metropolitano de Quito;
- i) Establecer un programa de educación a los consumidores mediante demostraciones prácticas de nutrición, carteles, folletos, proyección de películas y otros medios educativos para contribuir a mejorar sus hábitos alimenticios e higiénicos, en coordinación con las dependencias metropolitanas responsables de educación, salud, ambiente, financiera y

**Memorando Nro. GADDMQ-AMCC-DMFP-2024-0256-M**

**Quito, D.M., 22 de enero de 2024**

*asesoría de comunicación y diálogo social;*

- j) Contribuir al mejoramiento de las asociaciones gremiales de los comerciantes, mediante la prestación de servicios técnicos y de capacitación permanente; y,*
- k) Propender al ejercicio de las buenas prácticas comerciales dentro de todo el proceso de comercialización.*

**Artículo 1328.- Administración y control.-** *El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se encargará, a través de la Coordinación de Mercados, Ferias y Plataformas Municipales de la administración, supervisión, control y vigilancia del cumplimiento del sistema de comercialización.*

*El control del funcionamiento de los mercados estará a cargo de administradores e inspectores profesionales calificados, designados por el Director Metropolitano de Comercialización, quienes realizarán sus funciones en períodos rotativos sujetos a determinación del Director Metropolitano de Comercialización, sobre la base de informes de evaluación. Anualmente el Director Metropolitano de Comercialización informará a la Comisión de Comercialización de este particular.*

**Artículo 1332.- Funciones del Comité de Adjudicación de puestos.-** *Son funciones del Comité de Adjudicación de Puestos: (...) c. Decidir sobre la terminación de los convenios de concesión, y declarar vacantes los puestos de los usuarios, conforme lo establecido por este capítulo; d. Adjudicar los puestos que se hayan declarado vacantes en cada mercado...*

**Artículo 1335.- La concesión.-** *La relación entre los comerciantes y la Municipalidad será personal e intransferible, y se regirá por un documento escrito denominado convenio de concesión; mediante la suscripción de este instrumento la Municipalidad otorgará al comerciante el área de un puesto o local determinado, con las instalaciones y servicios inherentes a ese puesto. La Municipalidad garantizará al comerciante el uso del puesto o local mientras cumpla con las normas de este capítulo y demás disposiciones complementarias. No podrá presumirse convenio de concesión por el simple uso de un área para la venta de productos.*

**Artículo 3885.- Bienes inmuebles de dominio privado de propiedad del Municipio.-** *Para la aplicación de las normas de este Capítulo, se consideran bienes inmuebles de propiedad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, todos aquellos sobre los cuales el Municipio ejerce dominio. Este capítulo regula específicamente los bienes de dominio privado de propiedad municipal definidos en el artículo 419 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*

**Artículo 3886.- De la custodia de los bienes.-** *Los bienes de dominio privado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito están siempre bajo custodia de determinado órgano o entidad municipal. La custodia de bienes inmuebles conlleva el cuidado, mantenimiento, pago de servicios y expensas del bien inmueble. En caso de inmuebles en propiedad horizontal, la custodia implica también ejercer los derechos*

**Memorando Nro. GADDMQ-AMCC-DMFP-2024-0256-M**

**Quito, D.M., 22 de enero de 2024**

*derivados de la propiedad horizontal, honrar sus obligaciones y defender el interés público y el interés municipal en ese contexto.*

*Para inmuebles aún no entregados formalmente, se emitirá un acta de entrega recepción suscrita por la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles y el órgano o entidad municipal receptora.*

**Resolución Nro. C 141, Reglamento de Adjudicación de Locales Comerciales en los Centros Comerciales Populares del Distrito Metropolitano de Quito.**

*Art. 1.- Naturaleza.- La presente normativa se dicta en el marco del proceso de ordenamiento del comercio minorista en el Distrito Metropolitano de Quito. Su ámbito de aplicación se circunscribe al procedimiento de adjudicación de locales de los Centros Comerciales Populares que se incorporan las regulaciones de la presente norma, sin perjuicio de los que puedan incorporarse en el futuro, mismos que son: Chiriyacu, El Tejar, Granada, Hermano Miguel – Telmo Hidalgo, Ipiales Mires, Ipiales del Sur, Ipiales del Norte, La Merced, Montúfar, San Martín y Pasaje Sanguña.*

**PROBLEMÁTICA GENERADA POR LA SITUACIÓN DEL PREDIO NRO. 94807**

El 20 de noviembre del 2017 se inscribió en el Registro de la Propiedad el bien mostrenco con predio Nro. 94807, ubicado en el barrio Félix Rivadeneira, parroquia La Concepción, para que pase a formar parte del patrimonio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el literal c del Art. 419, del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

Cabe resaltar que, previo a la declaración de bien mostrenco del predio Nro. 94807, donde funciona el Supermercado Metropolitano del Norte (Mercado Municipal Andalucía y Centro Comercial Ipiales del Norte), la AMCC lo administraba como un mercado, conforme el literal g del Art. 417 del COOTAD, es decir se regulaba bajo la Ordenanza Metropolitana Nro. 253 (ahora compilada en el Libro III.3 De La Comercialización, Título I De Los Mercados, Capítulo I De Los Mercados Minoristas, Mayorista y Ferias Municipales del Código Municipal), con el fin de permitir una sana convivencia y el desarrollo adecuado de la actividad de comercio en el sitio.

Al momento que el Concejo Metropolitano de Quito (refiérase a la Resolución Nro. C 207 de 29 de julio de 2016), realizó la declaratoria de bien mostrenco sobre el predio Nro. 94807, lo situó categóricamente como bien de dominio privado, definido en el literal c del Art. 419 del COOTAD; causando que no pueda ser considerado como mercado (bien de uso público, determinado en el literal g del Art. 417 del COOTAD); y por esta razón, la normativa referente a los mercados municipales se volvería inaplicable.

En este sentido, la Resolución Nro. C 0013 de 15 de enero de 2009, que expide el reglamento de aplicación de la ordenanza referente a los mercados municipales, así como la Resolución Nro. GADDMQ-ACDC-2020-0014-R de 3 de julio de 2020 (instructivo que regula el régimen disciplinario de los comerciantes en los mercados, ferias y plataformas del DMQ), tampoco serían aplicables al centro de comercio que funciona en el predio Nro. 94807.

**Memorando Nro. GADDMQ-AMCC-DMFP-2024-0256-M**

**Quito, D.M., 22 de enero de 2024**

Como se ha ejecutado en los últimos años, la Dirección de Mercados, Ferias y Plataformas mantiene un funcionario municipal como Administrador de este centro de comercio, para tratar de dar cumplimiento al artículo 1328 del Código Municipal y conservar un ambiente de armonía en el desarrollo de las actividades de los comerciantes.

Sin embargo, debido a la característica del bien ubicado en el predio Nro. 94807, la acción del Administrador de Mercado estaría limitada y la municipalidad, a través de la AMCC, no podría interferir de manera legal en la misma, ya que no podría aplicar la normativa pertinente a los mercados municipales; así como, tampoco se podría aplicar la Resolución Nro. C 141, para proceder a la enajenación de los locales comerciales, ya que no existe una declaratoria de propiedad horizontal que lo faculte, esto en conformidad con lo señalado en el criterio jurídico del memorando Nro. GADDMQ-ACDC-AL-2020-0138-M.

La falta de competencia del Administrador de Mercado en este bien para ejercer la autoridad municipal y asegurar el cumplimiento de la normativa genera que algunos conflictos internos entre comerciantes no puedan resolverse apropiadamente. Esto en conjunto con el limitado personal municipal que dispone la DMFP, ha obligado a que la asignación del Administrador de Mercado sea de forma parcial, considerando que existen otros 51 mercados y ferias municipales en el DMQ que están a cargo de esta Dirección, que también requieren ser administrados.

Por otra parte, dentro de las competencias de un Administrador de Mercado, se encuentra la capacidad de realizar las actuaciones previas y emitir un informe motivado para dar inicio al proceso administrativo de sanción, conforme lo establece el Art. 7 de la Resolución Nro. GADDMQ-ACDC-2020-0014-R; sin embargo, debido a que la AMCC no puede aplicar la normativa metropolitana relacionada con los mercados municipales, la Dirección de Mercados, Ferias y Plataformas no ha procedido con el inicio o ha continuado con los procesos administrativos de sanción a los comerciantes que han incumplido la normativa referente a mercados, ya que la misma no puede aplicarse, conforme el análisis efectuado en los párrafos anteriores y al criterio jurídico emitido mediante memorando Nro. GADDMQ-ACDC-AL-2020-0138-M.

Esta situación también revela la necesidad de contar con la presencia de un Administrador de Mercado de forma continua y permanente para mantener un ambiente de trabajo conveniente para el desarrollo de las actividades de comercio que se realizan en este centro.

Adicionalmente, con la finalidad de cumplir con los objetivos establecidos en el artículo 1327 del Código Municipal, la AMCC realiza el levantamiento de necesidades de infraestructura de los mercados y ferias municipales, para mantener los bienes municipales en buen estado y que los comerciantes puedan efectuar sus actividades comerciales adecuadamente. Sin embargo, esta institución no ha podido ejecutar obras de remodelación, mejoramiento o acondicionamiento del bien que funciona en el predio Nro. 94807, debido a su categoría como bien mostrenco, y que se requieren de recursos económicos considerables para realizar una intervención integral de la infraestructura del centro de comercio. Esto ha influido negativamente en el deterioro del bien, que desde hace varios años no ha sido considerado en las intervenciones municipales, siendo el mantenimiento un elemento fundamental para garantizar su funcionamiento.

**Memorando Nro. GADDMQ-AMCC-DMFP-2024-0256-M**

**Quito, D.M., 22 de enero de 2024**

Ante la problemática descrita es necesario definir las competencias y atribuciones de la municipalidad frente a los comerciantes para mantener el orden, vigilancia y control.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Lcdo. Jose Saul Cueva Ojeda

**DIRECTOR DE MERCADOS FERIAS Y PLATAFORMAS FD5 - AMCC  
AGENCIA METROPOLITANA DE COORDINACIÓN DE COMERCIO - DIRECCIÓN DE  
MERCADOS, FERIAS Y PLATAFORMAS**

Referencias:

- GADDMQ-AMCC-2024-0089-E

Anexos:

- GADDMQ-SGCM-2024-0126-O.pdf
- gaddmq-sgcm-2024-0046-o.pdf
- gaddmq-dc-bbjf-2024-0006-o\_(1).pdf
- mercado\_andalucia\_(1).pdf
- anexo1\_-\_rc-2016-207\_bien\_mostrenco\_-\_predio\_no.\_94807.pdf
- anexo2\_-\_gaddmq-acdc-al-2020-0138-m.pdf
- anexo3\_-\_gaddmq-acdc-2020-0014-r\_sancionador.pdf
- anexo4 - GADDMQ-AMCC-2024-0089-E - 01.pdf
- anexo5 - GADDMQ-AMCC-2024-0089-E - 02.pdf

Copia:

Sra. Mgs. Gabriela Leticia Romero Romero

**Asesora Legal FD6 - AMCC**

**AGENCIA METROPOLITANA DE COORDINACIÓN DE COMERCIO - ASESORÍA JURÍDICA**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Andrés Paúl Moreno Palacios	apmp	AMCC-DMFP	2024-01-22	
Aprobado por: Jose Saul Cueva Ojeda	JSCO	AMCC-DMFP	2024-01-22	

