

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0929-M**

**Quito, D.M., 28 de febrero de 2024**

**PARA:** Sr. Abg. Pedro Jose Cornejo Espinoza  
**Prosecretario General**  
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

**ASUNTO:** Informe legal para el sustento del proyecto "ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL LIBRO III.3, DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I, CAPÍTULO I DE LOS MERCADOS MINORISTAS, Y FERIAS MUNICIPALES"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0244-M, de 08 de febrero de 2024, suscrito por el Abg. Pedro José Cornejo Espinoza, PROSECRETARIO GENERAL, SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO, que en lo pertinente indica: “(...) *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(...)"*”; al respecto me permito manifestar lo siguiente:

## **1. COMPETENCIA**

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este Pronunciamiento jurídico, de conformidad a la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano según oficio Nro. 013/FAS de 05 de diciembre de 2023, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y, la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023.

## **2. ANTECEDENTES**

2.1. De acuerdo con la información remitida en el oficio de referencia, no constan anexos o informes que permitan conocer los antecedentes para la construcción del presente proyecto, por lo que se toma en cuenta lo señalado dentro de la exposición de motivos del proyecto de ordenanza remitido, en cuya parte pertinente se identifica lo siguiente: “(...) *Es así que la construcción de un plan maestro de comercialización por parte de la Municipalidad se vuelve trascendental para el progreso de todo el sistema de*

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0929-M**

**Quito, D.M., 28 de febrero de 2024**

*comercialización. Los mercados, centros comerciales populares y trabajadores autónomos, tendrán desde la norma un respaldo que permita construir una ciudad ordenada y productiva (...)*".

2.2. El proyecto prevé: "*(...) Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos (...)*".

2.3. Establece: "*(...) la necesidad de la creación de un sistema informático que regule y genere estadísticas en tiempo completo sobre el registro de los comerciantes y el estado de sus puestos (...)*".

2.4. Finalmente indica que: "*(...) la propuesta de gestión para los mercados, ferias y plataformas del Distrito Metropolitano de Quito, con la que se subsanarán los vacíos e imprecisiones de la actual normativa (...)*".

### **3. ANÁLISIS**

La Comisión de Comercialización, en sesión No. 006 – Extraordinaria, llevada a cabo el día jueves 01 de febrero de 2024, durante el tratamiento del tercer punto del orden del día: "*Conocimiento de la última versión del proyecto de ordenanza sustitutiva del Libro III.3 de la comercialización, Título I, Capítulo I de los mercados minoristas, mayoristas y ferias municipales del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito; tratamiento del proyecto de ordenanza propuesto por la Federación de Mercados de Quito; y, resolución al respecto.*"; resolvió: "*Convocar a una mesa de trabajo para el día martes 06 de febrero del 2024 a las 14:30, con el objetivo de procesar la unificación de los proyectos de ordenanza, además de facultar al presidente de la comisión de comercialización, el requerimiento de informes técnicos legales a las dependencias municipales, así como la habilitación de un link para la recepción de observaciones para la ciudadanía en general, una vez culminada la mesa de trabajo.*".

Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0244-M, de 08 de febrero de 2024, el Abg. Pedro José Cornejo Espinoza PROSECRETARIO GENERAL DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO, dispuso: "*(...) 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 (...)*".

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0929-M

Quito, D.M., 28 de febrero de 2024

### 3.1. Sobre la Competencia

Los artículos 240 y 266 de la Constitución de la República del Ecuador disponen:

*“Art. 240.- “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones **tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)**”.*

*“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.**” (énfasis agregado).*

Los artículos 7, 87 letra a), y 88 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización disponen:

*“Art. 7.- Facultad normativa. - Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para **dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial (...)**”.*

*“Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano. - Al concejo metropolitano le corresponde: a) **Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones**”.*

*“Art. 88.- Los concejales o concejalas metropolitanas serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones y omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozarán de fuero de corte provincial. Tienen las siguientes atribuciones: (...) b) **La presentación de proyectos de ordenanzas distritales, en el ámbito de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo...**” (énfasis agregado).*

### 3.2. Sobre el Proyecto de Ordenanza

El segundo inciso del artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) señala:

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0929-M**

**Quito, D.M., 28 de febrero de 2024**

“Art. 322.- Decisiones legislativas. - (...) *Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados. (...)*”.

En este contexto, se procede a analizar el contenido del proyecto normativo tomando en cuenta las disposiciones legales aplicables al presente caso, de lo cual se ha podido verificar que, en su estructura, el mencionado proyecto cumple con lo señalado en la normativa precedente; sin embargo, es pertinente realizar observaciones a su contenido, que se debe reformar o, en su lugar, justificar.

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

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

4.1. Con base a lo establecido en los artículos 240, 266 y 57 literal a) y 87 literal a), del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, 8 numeral 1 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; se pretende expedir el proyecto normativo denominado: “*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*”, sin tomar en cuenta que este libro engloba también normativa que rige al Mercado Mayorista.

4.2. En el título del Proyecto de Ordenanza, se sugiere, colocar de manera precisa si lo que se va a sustituir es todo el Libro III.3 o el TÍTULO I, CAPÍTULO I del Libro III.3; a fin de que el proyecto normativo se encuentre sujeto a lo dispuesto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

4.3. En el artículo 1, se sugiere colocar la frase completa respecto de lo que se pretende sustituir con el Proyecto de Ordenanza.

4.4. En el artículo referente al Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano, se sugiere completar la frase, respecto de: “*(...) con el fin de mantener una ciudad (...)*”.

4.5. En el artículo referente al Quorum y Votaciones, se sugiere determinar cuál es el número mínimo de miembros que se requieren para instalar las sesiones del Comité de Asignaciones, así mismo determinar el modo de votación.

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0929-M**

**Quito, D.M., 28 de febrero de 2024**

4.6. En el artículo referente a las infracciones graves, se sugiere precisar la sanción por este tipo de infracciones y completar que tipo de suspensión se aplicaría, de acuerdo con la normativa vigente.

4.7. De conformidad con el Código Orgánico Administrativo, artículo 176, respecto de las actuaciones previas indica: “...En los procedimientos administrativos destinados a determinar responsabilidades de los interesados, incluso el sancionador, las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la iniciación del procedimiento administrativo, la identificación de la persona o personas que puedan resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros...”; en tal sentido no se podría tomar una actuación previa, como una amonestación escrita, ya que este es el mecanismo para iniciar un procedimiento administrativo sancionador.

4.8. En los artículos concernientes a las infracciones, se sugiere determinar el momento en el que se configuraría la reincidencia, para la aplicación de la sanción correspondiente; a fin de garantizar el respeto al principio constitucional de prohibición de doble sanción, prevista en la letra i) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, en concordancia con lo establecido en el artículo 259 del COA.

4.9. Respecto de la Disposición Transitoria QUINTA, se sugiere precisar cuál va a ser el organismo encargado de la incorporación de cámaras de video vigilancia y seguridad y en los mercados, ferias y plataformas en coordinación con el ECU911 y si requiere contar con presupuesto por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual, se debería contar con el informe del área competente, respecto al presupuesto Municipal, conforme lo establece el artículo 166 del COOTAD.

## **5. PRONUNCIAMIENTO**

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que, es el Concejo Metropolitano de Quito, en su calidad de órgano legislativo del GAD DMQ, el competente para expedir la Ordenanza Metropolitana que reforme el LIBRO III.3 DE LA COMERCIALIZACION, TITULO I DE LOS MERCADOS CAPITULO I, DE LOS MERCADOS MINORISTAS, MAYORISTA Y FERIAS MUNICIPALES, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito conforme la propuesta presentada, al tenor de lo establecido en los artículos 240 y 266 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 7, 87, letra a); 88 letra b); y, 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0929-M

Quito, D.M., 28 de febrero de 2024

5.2. Respecto de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito, el Artículo 233 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en lo pertinente dispone: *“En lo no previsto en el presente Capítulo, se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, su Reglamento General, el Capítulo I del presente Título; el Título I, de los Mercados del Libro III.3 de la Comercialización de este Código; la Resolución C0013 de 15 de enero de 2009 y las demás disposiciones que emitan el Directorio y el Gerente General, en aplicación de este Capítulo”*; es decir lo que se pretende sustituir con el proyecto normativo, actualmente rige a nivel general para todos los mercados del DMQ, incluyendo al Mercado Mayorista, como una norma supletoria aplicable para dicha entidad; sin embargo en el proyecto de Ordenanza en análisis, no se determina si se encuentra englobada la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito (MMQ-EP); por lo que se sugiere que el proyecto normativo se encuentre en armonía con el CAPÍTULO XIII DE LA EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DEL MERCADO MAYORISTA DE QUITO (MMQ-EP) del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. (énfasis agregado)

5.3. Respecto del artículo de la procedencia de la actuación previa, se sugiere tomar en cuenta lo que determina el artículo 183 del Código Orgánico Administrativo, que en lo pertinente indica: *“(...) El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a solicitud de la persona interesada. (...) “De oficio, mediante decisión del órgano competente, bien por iniciativa propia o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos administrativos o por denuncia (...)”*; y contrastar con lo determinado en el artículo 175 del mismo cuerpo legal que indica: *“(...) Actuaciones previas. Todo procedimiento administrativo podrá ser precedido de una actuación previa, a petición de la persona interesada o de oficio, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”*.

5.4. Como se advierte en las observaciones realizadas en el presente informe, el proyecto de Ordenanza propone sustituir el LIBRO III.3 DE LA COMERCIALIZACIÓN, TÍTULO I DE LOS MERCADOS CAPITULO I, DE LOS MERCADO MINORISTAS, MAYORISTA Y FERIAS MUNICIPALES, a fin de subsanar los vacíos e imprecisiones en el ámbito de los Mercados del DMQ, no obstante, se estima pertinente que, la Comisión analice y considere la necesidad de contar con los informes técnicos de todas las entidades Municipales que se encuentran involucradas dentro de la esfera normativa del presente proyecto de Ordenanza, a fin de que, en el ámbito de sus respectivas competencias emitan los criterios de viabilidad a la propuesta con el fin de contribuir al perfeccionamiento de las disposiciones en beneficio de la ciudadanía.

5.5. El presente Informe no se refiere al contenido de carácter técnico que, en razón de su competencia material, corresponde de forma exclusiva, a la responsabilidad de los órganos competentes del GAD DMQ. Las observaciones expuestas constituyen meras

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0929-M**

**Quito, D.M., 28 de febrero de 2024**

recomendaciones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden tanto a los órganos y dependencias competentes de la Municipalidad relacionadas, así como a la Comisión a cargo de la tramitación del proyecto de ordenanza objeto del presente informe, para lo cual, dispone de la facultad para solicitar los informes adicionales que considere necesarios.

Las observaciones realizadas por esta Subprocuraduría al proyecto de Ordenanza se remiten en documento adjunto.

Particular que pongo en su conocimiento para los fines pertinentes.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Paola Anabel Crespo Enríquez

**SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL -FUNCIONARIO DIRECTIVO  
3**

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

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2024-0244-M

Anexos:

- proyecto\_de\_ordenanza\_mercados\_version\_unificada.docx
- proyecto\_de\_ordenanza\_mercados\_version\_unificada.pdf
- gaddmq-sgcm-2024-0193-m (2).pdf
- GADDMQ-DC-CCHE-2024-0138-O.pdf
- proyecto\_de\_ordenanza\_mercados - CONTROL DE CAMBIOS.docx

Copia:

Sr. Dr. Fausto Andrés Segovia Salcedo

**Procurador Metropolitano**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE  
QUITO**

Sr. Dr. Juan Diego Jácome Ordoñez

**Funcionario Directivo 5**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE  
QUITO**



Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-0929-M

Quito, D.M., 28 de febrero de 2024

Srta. Abg. Liceth Estefanía Sánchez Rodríguez

**Funcionario Directivo 7**

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

Sr. Abg. Marcelo Patricio Ruiz Díaz

**Servidor Municipal 10 - Analista Jurídico**

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

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Marcelo Patricio Ruiz Díaz	mr	PM-SAG	2024-02-27	
Aprobado por: Paola Anabel Crespo Enríquez	pc	PM-SAG	2024-02-28	

