

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2021

CASO No. 3-19-IN

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA No. 3-19-IN/21

Tema: En esta sentencia la Corte Constitucional analiza si los artículos 6, 7 y 8 de la Ordenanza Municipal No. E-040-VQM, emitida por el Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, son incompatibles con los artículos de la Constitución que reconocen la competencia justa (335 y 336) y el derecho al trabajo (33). Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 22 de enero de 2019, Evelyn Silvana Abrajan Velasco, José Fidencio Gonzaga Pacheco, Génesis Estefanía Gallardo Bustillos, Ángel Patricio Jaramillo, Carmen Iralda Ramos Chuquirima, Ximena Angélica Morales Vargas, Carmen Marisol Batalla Cedillo, Gladys Margoth Cevallos Tipán, Ingrith Alexandra Aguilar Veloz, Judith Agreda López y Johanna Evelyn Gónzaga Ramos (en adelante, “**los accionantes**”), presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6, 7 y 8 de la Ordenanza Municipal No. E-040-VQM, aprobada en sesión ordinaria de 11 de diciembre del 2018 por el Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo (en adelante “**GAD Municipal de Santo Domingo**”).
2. Mediante sorteo de 19 de marzo de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. El 10 de abril de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín (i) admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad; (ii) negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas; (iii) ordenó que se corra traslado con el auto de admisión al alcalde y al procurador síndico del GAD Municipal de Santo Domingo para que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas; (iv) solicitó al Concejo Municipal del GAD Municipal de Santo Domingo que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, (v) ordenó que se ponga en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda

5. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los artículos 6, 7 y 8 de la Ordenanza que establecen:

ARTÍCULO 6.- Incorpórese la siguiente Disposición General:

SÉPTIMA.- Circundante a los Mercados Municipales existentes y los que se construyan a futuro, defínase una delimitación a través de un polígono como Plan Parcial de Urbanismo por Mercado de acuerdo a su clasificación, según lo previsto en el Art. 5.1 de la presente normativa, estableciendo las incompatibilidades de usos de suelo, de acuerdo a lo siguiente:

*1.- Defínase para el tipo de Mercado **categoría A**, un radio de cobertura que delimite en su zona y que serán equidistantes desde la línea de fábrica de la edificación del mercado en el siguiente polígono:*

- **MERCADO MUNICIPAL CENTRAL.**

NORTE

Empieza en la intersección de la calle Loja y Quilotoa, hasta la intersección con la calle Ejército Ecuatoriano; por la calle Ejército Ecuatoriano hasta la intersección con la calle Altar por esta calle hasta la intersección con la calle Putumayo; por la calle Putumayo hasta la intersección con la calle Ibarra.

ESTE

Desde la intersección de la calle Ibarra con la calle Río Putumayo, siguiendo la calle Ibarra hasta la intersección de la calle Machala; la calle Machala hasta su intersección con la calle Latacunga; la calle Latacunga, hasta su intersección con la Av. 29 de Mayo.

SUR

La Av. 29 de Mayo hasta su intersección con la calle Loja.

OESTE

Continuando por la calle Loja hasta su terminación en el punto de partida en la intersección con la calle Quilotoa.

Por ende se establece como incompatibles los siguientes usos de suelo:

- a) **Comercial y Servicios Barrio:** *tercenas, carnicerías, aves en pie y faenadas, mariscos, fruterías, lácteos sin pasteurizar y sus derivados sin pasteurizar, distribuidores de flores, plantas medicinales y expendido de productos perecibles, al por mayor y menor;*
- b) **Comercial y Servicios Centralidad:** *frigoríficos, venta de embutidos y similares y expendido de productos perecibles; y,*
- c) **Comercial y Servicios Ciudad:** *bodegas comerciales de productos perecibles, expendio de productos perecibles.*

[...]

ARTÍCULO 7.- *Deróguese la Disposición Transitoria Quinta.*

ARTÍCULO 8.- *Incorpórese la siguiente Disposición General, que dirá lo siguiente:*

OCTAVA.- *Los comerciantes mayoristas de las ferias permanentes que ejercen su actividad económica dentro del perímetro urbano de la ciudad de Santo Domingo, deberán reubicarse de acuerdo a la normativa legal vigente.*

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

6. Los accionantes señalan que el 17 de agosto de 2017, tras la creación del Mercado Central Municipal de Santo Domingo, el Concejo Municipal emitió la Ordenanza Municipal No. E-031-VQM para regular el uso, funcionamiento y administración de los mercados municipales y las ferias en el cantón Santo Domingo. Alegan que, debido a que esta normativa estableció como incompatibles ciertos usos del suelo¹ – dentro de una franja de 200 metros circundante a los mercados municipales— se monopolizó “*el comercio de manera inconstitucional violando el Derecho al Trabajo, al libre Mercado, a la igualdad de derechos [...]*”.
7. Indican que, el 13 de marzo de 2018, Néstor Oswaldo Pérez Villacis, presidente de la Asociación 23 de Junio, presentó una acción de protección en contra del alcalde del GAD Municipal de Santo Domingo por presuntas vulneraciones constitucionales ocasionadas tras la entrada en vigencia de la Ordenanza Municipal No. E-031-VQM. La acción de protección fue aceptada en sentencia de 10 de abril de 2018².

¹ La disposición transitoria quinta de la Ordenanza Municipal No. E-031-VQM estableció como incompatibles los siguientes usos del suelo “*Comercial y Servicios Barrio: carnicerías, fruterías, floristerías, distribuidores de flores, comidas rápidas y expendio de productos perecibles; Comercial y Servicios Centralidad: frigoríficos con venta de embutidos similares, distribuidora de flores, patios de comidas, centros de comercio popular, ferias temporales y expendio de productos perecibles, y Comercial y Servicios Ciudad; bodegas comerciales de productos perecibles, expendio de productos perecibles*”.

² Por sorteo de ley el proceso se tramitó ante la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas y se signó con el No. 23281-2018-00543. Mediante sentencia de 09 de abril de 2018, el juzgador de instancia aceptó y declaró con lugar la acción

8. Los accionantes añaden que las autoridades del GAD Municipal de Santo Domingo incumplieron la sentencia de acción de protección al no emitir los permisos de funcionamiento correspondientes. Como consecuencia, el GAD Municipal de Santo Domingo propuso, en palabras de los accionantes, *“reformular inmediatamente de carácter urgente [...] la Ordenanza Municipal No. E-031-VQM., con la finalidad de atraer mayor demanda al Mercado Central Municipal, eliminando la competencia, al derogar la Transitoria Quinta en su totalidad y restringir el uso del suelo para actividades de comercio similares a los que oferta el Mercado Central”*.
9. Manifiestan los accionantes que, luego de una serie de sesiones y debates, el 11 de diciembre de 2018, el Concejo Municipal aprobó la Ordenanza Municipal No. E-040-VQM, por medio de la cual se resolvió aprobar y aceptar la reforma al Código Municipal en su Libro II - Régimen de uso del Suelo, título III - espacio público, subtítulo IV - uso, funcionamiento y administración de los Mercados Municipales y Funcionamiento de las Ferias en el cantón Santo Domingo (en adelante, **“Ordenanza”**).
10. Con estos antecedentes, en la acción pública de inconstitucionalidad, los accionantes alegan que los artículos 6, 7 y 8 de la Ordenanza (en adelante, **“los artículos impugnados”**) son incompatibles con la Constitución. De manera general, sostienen que estas disposiciones, *“acapara[n] con todo el mercado de productos de consumo masivo en su favor, eliminando la competencia justa”* y generando monopolios; los obligan a reubicarse *“en lugares alejados de la ciudad e incluso a los comerciantes que son propietarios de los locales a arrendar en otro lugar y empezar de cero; acaban con “los negocios consolidados y crea[n] un caos económico [...]”; y, generan “un total desempleo, nos obliga a quebrar, a despedir a empleados, a empezar de cero, sin duda se afecta directamente a la productividad y al trabajo autónomo y bajo dependencia por nuestros empleados”*.
11. Con base en estas consideraciones, los accionantes sostienen que las disposiciones impugnadas son contrarias al:

de protección deducida por Néstor Oswaldo Pérez Villacis, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santo Domingo. Además, resolvió: *“i.- Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad Jurídica [sic] por la omisión de aplicación del inciso segundo de la disposición transitoria quinta de la ordenanza que regula el uso, funcionamiento y administración de los mercados municipales y funcionamiento de las ferias en el cantón Santo Domingo publicada en el Registro oficial Nro. 89 Suplemento de fecha 28 de septiembre del 2017. ii.- Que el señor Alcalde del Gobierno autónomo descentralizado Municipal de Santo Domingo [sic] aplique la disposición transitoria quinta específicamente el inciso segundo de la ordenanza y que en el término de 10 días laborables proceda a emitir los correspondientes permisos en aplicación a la normativa antes indicada a los socios de la asociación 23 de junio, cuyo listado se encuentra agregado al proceso y obra de fojas 211 a 212 previo el pago por parte del accionante de los tributos y más gastos que ocasionen”*. Cabe señalar que, frente a esta decisión, el GAD Municipal de Santo Domingo no presentó recurso de apelación.

- i.** Artículo 3 numeral 6, que se refiere al deber del Estado de promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;
- ii.** Artículo 66 numeral 15, acerca del derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental;
- iii.** Artículo 11 numeral 2, según el cual todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades;
- iv.** Artículo 33, que prescribe que el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía; e impone la obligación del Estado de garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado;
- v.** Artículo 66 numeral 2 que se refiere al derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios;
- vi.** Artículo 276 numeral 2, según el cual el régimen de desarrollo tendrá como objetivo construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable;
- vii.** Artículo 334 numeral 1, de conformidad con el cual el Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos;
- viii.** Artículo 335 según el cual el Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos; y,
- ix.** Artículo 336 que se refiere al deber del Estado de impulsar y velar por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad; y a que el Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades.

12. Por todo lo expuesto, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza.

4.2. Argumentos del GAD Municipal de Santo Domingo

13. El 20 de mayo de 2019, Wilson Erazo Argoti y Hugo Marcelo Guerrero Montesdeoca, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del GAD Municipal de Santo Domingo, contestaron a la demanda defendiendo la constitucionalidad de los artículos 6, 7 y 8 de la Ordenanza.
14. En su escrito de contestación a la demanda, invocaron el artículo 264 de la Constitución, según el cual, es competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales planificar el desarrollo cantonal, formular planes territoriales para regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, y ejercer control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. Sobre la base de este artículo, alegaron que la Ordenanza no es incompatible con la Constitución pues *“está debidamente sustentada y motivada en el ordenamiento legal vigente; por lo tanto, se presume la constitucionalidad de la misma”*.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

15. Mediante escrito de 15 de mayo de 2019, Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, señaló que *“la Procuraduría General del Estado hará conocer su pronunciamiento respecto de la presente causa en el momento procesal oportuno”*. A pesar de ello, la Procuraduría General del Estado no ha presentado más escritos dentro de la presente causa.

5. Problemas jurídicos identificados

16. Tras un análisis integral de la demanda, esta Corte encuentra que los cargos formulados por los accionantes se agrupan en dos: (i) los artículos impugnados son contrarios a la Constitución porque impiden la competencia justa y leal entre los comerciantes del sector, generando un monopolio de mercado y obligando al consumidor a comprar bienes en lugares no deseados; y, (ii) los artículos impugnados, al despojar a los comerciantes de sus permisos de uso del suelo y dejarlos en desempleo, son incompatibles con las disposiciones constitucionales que garantizan el derecho al trabajo.
17. Respecto al primer cargo, los accionantes alegan que los artículos 6, 7 y 8 de la Ordenanza impiden el desarrollo equitativo y la competencia justa entre los comerciantes de la zona pues generan *“un monopolio de mercadeo por parte del Municipio al tratar de acaparar con todos los puntos de venta y obligar al consumidor a comprar en un lugar en el cual no desea, violándose su derecho a elegir”*. Sobre este cargo, sostienen que los artículos impugnados son incompatibles

con los artículos 3 numeral 6, 66 numeral 15, 276 numeral 2, 334 numeral 1, 335 y 336 de la Constitución.

- 18.** A pesar de que los accionantes identifican que las normas impugnadas son incompatibles con varios artículos constitucionales –mencionados en el párrafo *ut supra*— esta Corte observa que la argumentación contenida en la demanda se enmarca, exclusivamente, en la supuesta afectación a la libre y leal competencia y en la generación de un monopolio de mercado. Por lo tanto, este Organismo centrará su análisis en determinar si las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 335 y 336 de la Constitución que garantizan el comercio justo, la competencia leal y la transparencia en los mercados³.
- 19.** Respecto al segundo cargo, los accionantes alegan que los artículos 6, 7 y 8 de la Ordenanza despojan a los comerciantes de sus permisos de uso del suelo y, como consecuencia, los obligan a reubicarse en lugares alejados de la ciudad, a arrendar nuevos locales y a empezar desde cero. Añaden que la Ordenanza los “*deja en un total desempleo, nos obliga a quebrar, a despedir a empleados [...] sin duda se afecta directamente a la productividad y al trabajo autónomo y bajo dependencia por nuestros empleados*”. Concluyen, en sus palabras, que “*con esta limitación se nos viola directamente nuestros derechos constitucionales al trabajo, a la Igualdad [sic], al libre Emprendimiento [sic], al comercio justo entre otros [...]*”. En lo principal, sostienen que las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 11 numeral 2, 33 y 66 numeral 2 de la Constitución.
- 20.** De los argumentos transcritos en el párrafo *ut supra* se desprende que los accionantes identifican como segundo cargo una supuesta incompatibilidad entre la Ordenanza y el derecho constitucional al trabajo. Por lo cual, esta Corte analizará este cargo a la luz del artículo 33 de la Constitución que reconoce expresamente este derecho.
- 21.** En virtud de lo anterior, esta Corte identifica los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos en la presente sentencia⁴:
- 1.** ¿Los artículos impugnados son incompatibles con los artículos 335 y 336 de la Constitución que regulan la competencia justa en el mercado?

³ Esta Corte descarta una incompatibilidad entre las disposiciones impugnadas y los artículos 3 numeral 6, numeral 6, 66 numeral 15, 276 numeral 2 y 334 numeral 1 de la Constitución puesto que no se relacionan al cargo formulado por los accionantes, específicamente, a la generación de un monopolio o la afectación de derechos económicos.

⁴ De conformidad con el artículo 79, numeral 5, literal b) de la Constitución, correspondía a los accionantes argumentar de manera clara, cierta y específica la alegada incompatibilidad entre las normas impugnadas y los artículos 3.6, 11.2, 66, 276 y 334 de la Constitución. A pesar de que esta Corte identifica que de los cargos formulados no se desprende una argumentación sólida que cuente con la carga argumentativa requerida, procederá a realizar el respectivo análisis constitucional a partir de los hechos fácticos y jurídicos aportados por los accionantes.

2. ¿Los artículos impugnados son incompatibles con el artículo 33 de la Constitución que garantiza el derecho al trabajo?

6. Análisis constitucional

6.1. ¿Los artículos impugnados son incompatibles con los artículos 335 y 336 de la Constitución que regulan la competencia justa en el mercado?

22. La Constitución, en sus artículos 335 y 336, regula las obligaciones del Estado tendientes a asegurar el comercio justo y a evitar prácticas de competencia desleal en intercambios y transacciones económicas. Por una parte, el artículo 335 establece:

Art. 335.- El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

23. De conformidad con este artículo, el Estado debe intervenir en materia de competencia cuando sea necesario regular transacciones económicas o imponer sanciones en caso de que se verifiquen lesiones a derechos económicos y a bienes públicos o colectivos. Debido a que la competencia es un bien jurídicamente protegido, su regulación no puede dejarse al libre albedrío de los agentes económicos y corresponde al Estado, cuando sea necesario, intervenir con reglas claras y transparentes para impedir distorsiones por conductas anticompetitivas.
24. El artículo 335 de la Constitución señala, además, que el Estado deberá generar mecanismos idóneos para sancionar las prácticas de monopolio y oligopolio privado, el abuso de posición de dominio y otras conductas de competencia desleal. Dado que los principales objetivos del Derecho de competencia son proteger al sistema social del mercado, asegurar la libre competencia, garantizar intercambios económicos justos y precautelar los intereses de los consumidores, de ser el caso, corresponde al Estado –a través del legislativo— estructurar una eficiente institucionalidad que cuide, precautele y promueva la competencia y fomente la eficiencia económica del mercado. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, las normas que regulan la competencia y el mercado se encuentran en la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (en adelante “LORCPM”).

25. Por otra parte, el artículo 336 de la Constitución dispone:

Art. 336.- El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.

El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley.

26. Bajo lo dispuesto en este artículo, corresponde al Estado garantizar el comercio justo, impulsar la eficiencia del mercado y asegurar la competencia en igualdad de condiciones, obligaciones estatales que se definen a través de la ley, en este caso, a través de la LORCPM. Para comprender la naturaleza y profundizar en el contenido de los derechos regulados en los artículos 335 y 336 de la Constitución, esta Corte considera de relevancia determinar cuál es el objeto del Derecho de competencia, cuya regulación en Ecuador se materializa a través de la LORCPM. Toda vez que no le corresponde a esta Corte analizar la compatibilidad entre la Ordenanza y la LORCPM, las referencias a la LORCPM a lo largo de esta sentencia están dirigidas a conocer el alcance de los derechos reconocidos en los artículos constitucionales en análisis. Aclarado esto, la Corte observa que el artículo 1 de la LORCPM:

Art. 1.- Objeto.- El objeto de la presente Ley es evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; la prevención, prohibición y sanción de acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas; el control y regulación de las operaciones de concentración económica; y la prevención, prohibición y sanción de las prácticas desleales, buscando la eficiencia en los mercados, el comercio justo y el bienestar general y de los consumidores y usuarios, para el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible⁵.

27. Así, por mandato constitucional, el legislativo –a través de la LORCPM— reguló las conductas que contrarían el Derecho de competencia y las sanciones aplicables a cada caso para asegurar los objetivos previstos en los artículos 335 y 336 de la Constitución. A través de las normas que regulan la competencia, el Estado busca controlar las transacciones económicas, asegurar el comercio justo, sancionar las prácticas prohibidas⁶, asegurar la transparencia y eficiencia del mercado, y fomentar la competencia en igualdad de condiciones.

28. En su demanda, los accionantes sostienen que las disposiciones impugnadas son incompatibles con los artículos 335 y 336 de la Constitución en virtud de que “*monopolizan el comercio de manera inconstitucional*”, acaparan “*con todo el*

⁵ Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. Registro Oficial No. 555 de 13 de octubre de 2011. Artículo 1.

⁶ La LORCPM regula y sanciona cuatro prácticas o conductas: (i) las prácticas restrictivas, a partir del artículo 11; (ii) el abuso de poder de mercado, a partir del artículo 7; (iii) las prácticas desleales, a partir del artículo 25; y, (iv) las operaciones de concentración económica, a partir del artículo 14. Las sanciones aplicables a cada caso se encuentran a partir del artículo 73 de la LORCPM.

mercado de productos” y, como consecuencia, eliminan la competencia justa. Tras estudiar de manera integral la Ordenanza, esta Corte identifica que, por un lado, el artículo 6 define un radio de cobertura circundante al Mercado Municipal Central de Santo Domingo, dentro del cual los minoristas no pueden ejecutar ciertas actividades comerciales ni prestar determinados servicios, principalmente, relacionados a productos perecibles. Por otro lado, se observa que el artículo 8 de la Ordenanza ordena a los comerciantes mayoristas de ferias permanentes⁷ que ejercen su actividad en el perímetro urbano de Santo Domingo, reubicarse de acuerdo con la normativa legal vigente.

29. Esta Corte ha entendido que se produce un monopolio cuando existe:

[...] un solo oferente, que goza de una posición privilegiada en el mercado; en cambio el oligopolio se refiere a la existencia de pocos vendedores, que de igual manera tendrían una posición de poder en el mercado. De tal suerte que estas figuras constituyen distorsiones del mercado, que limitarían la libre competencia y crearían una situación ventajosa para cierto grupo de empresas o personas en perjuicio de otros oferentes y del consumidor (énfasis añadido)⁸.

30. A mayor abundamiento, el monopolio consiste en un régimen económico —que surge de circunstancias de hecho propias del mercado, o en función de una disposición legal— mediante el cual una o varias ramas de producción se sustraen de la libre competencia y, como resultado, quedan en manos de un operador económico que se hace dueño del mercado⁹.

31. Así, existen dos clases de monopolio según su origen: (i) el primero, el monopolio espontáneo, producto del juego del mercado; y, (ii) el segundo, el monopolio legal, que surge como consecuencia de una decisión legislativa emitida por autoridad competente. Este último se presenta “cuando la regulación interna de un país adjudica un mercado a una empresa en especial, de modo que esta es la única que puede ofrecer productos, y los consumidores se ven obligados a comprarle solo a ella”¹⁰.

⁷ Bajo los términos del artículo 4 de la Ordenanza, las ferias “pueden ser de tipo económico, social, cultural, educativo, gastronómico, entre otros, que se realizarán en espacios públicos o privados que serán regulados y autorizados por el GAD Municipal de Santo Domingo a través de la Dirección de Mercados de Comercio [...]. Las ferias permanentes obtendrán la autorización anualmente y [...] se ubicarán dentro del polígono señalado con el código AI 200004, previsto en Ordenanza que aprueba el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2030 del cantón Santo Domingo, en las vías Quinindé o Quevedo, como uso del suelo compatible”.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1-09-IN/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 21.

⁹ Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 2, 4ta edición. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000.

¹⁰ Velandia, Mauricio. *Derecho de la competencia y del consumo*, 2da edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 33.

32. Luego de analizar la demanda, esta Corte encuentra que el primer cargo formulado por los accionantes se centra en la presunta creación de un monopolio legal al interior del mercado, como consecuencia de la emisión de la Ordenanza. Con relación a este argumento, este Organismo identifica que la Ordenanza fue dictada por el GAD Municipal de Santo Domingo en ejercicio de las atribuciones conferidas por los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución, en concordancia con el artículo 55¹¹ del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”):

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

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 (énfasis añadido).

33. Según estos artículos, el Estado puede ejercer potestades para dirigir, regular, planificar e intervenir en el uso del suelo y así ejecutar planes de desarrollo local o nacional que beneficien a la prestación de servicios y que satisfagan las exigencias de una comunidad. En esta línea, esta Corte ha expresado que son competencias exclusivas de los gobiernos municipales “la planificación del desarrollo territorial y el ordenamiento territorial; [y] el control sobre el uso y ocupación del suelo”¹². Cabe mencionar que estas facultades no son de carácter absoluto y, al ejercerlas, las autoridades municipales deben asegurar la protección y plena vigencia de otros derechos constitucionales que potencialmente podrían vulnerarse.

34. En aplicación del artículo 3.2. de la LOGJCC, la Corte realizará un test de proporcionalidad para analizar la alegada inconstitucionalidad determinando si se trata de una limitación legítima de los derechos económicos regulados en los artículos 335 y 336 de la Constitución o si, por el contrario, se trata de una

¹¹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, 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, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 34-16-IN/21 de 28 de julio de 2021, párr. 16. Ver Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 38; Sentencia No. 27-16-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 37.

restricción injustificada. Para ello se verificará que la Ordenanza en análisis: (i) persiga un fin constitucionalmente válido; y, (ii) sea (1) idónea, (2) necesaria y (3) proporcional en relación a dicho fin.

35. En relación al fin constitucionalmente válido (i), esta Corte encuentra que, a través de las limitaciones establecidas en los artículos 6 y 8 de la Ordenanza, el GAD Municipal de Santo Domingo pretende regular el uso y ocupación del suelo en el Mercado Municipal Central de Santo Domingo con el objetivo de garantizar una adecuada provisión de bienes y servicios a los consumidores, asegurar el orden y planificación en las zonas periféricas del Mercado y asegurar las condiciones de calidad, salubridad e higiene en el Mercado y sus zonas circundantes; de conformidad con lo establecido en la Constitución, el COOTAD y el Código Municipal de Santo Domingo.
36. Adicionalmente, la medida en cuestión guarda relación con el fin señalado en el artículo 337 de la Constitución, relativo a la obligación del Estado de promover “*el desarrollo de infraestructura para el acopio, transformación, transporte y comercialización de productos para la satisfacción de las necesidades básicas internas*”.
37. Por estas consideraciones, la Corte observa que la medida bajo análisis persigue un fin constitucionalmente legítimo.
38. Respecto de la idoneidad (ii.1), a criterio de esta Corte, una medida es idónea en cuanto es conducente a lograr el fin perseguido. Es decir, debe existir un nexo claro y explícito entre la limitación y el fin legítimo que se persigue. Esta Corte advierte que limitar a los comerciantes la ocupación del suelo en las zonas aledañas al Mercado Central es una medida adecuada para los fines que se persiguen, en tanto, la limitación de ciertas actividades económicas en el perímetro de funcionamiento del Mercado es conducente para (i) distribuir el espacio en el que los minoristas y mayoristas pueden vender sus bienes y prestar sus servicios –según la naturaleza de la actividad que desempeñen— (ii) disciplinar el acceso a la provisión de dichos bienes y servicios; (iii) asegurar las condiciones de calidad, salubridad e higiene en el Mercado y sus zonas circundantes; (v) garantizar el orden y aseo en las zonas periféricas del mercado; y, en general, gestionar el uso y ocupación del suelo y garantizar una prestación de servicios al margen de criterios comerciales y en buenas condiciones de higiene, infraestructura, coste y calidad¹³. Es decir, existe una relación adecuada de medio-fin entre la limitación fijada por las disposiciones impugnadas y el objetivo de garantizar una adecuada provisión de bienes y servicios a los consumidores, asegurar el orden y planificación en las zonas periféricas del

¹³ Estas finalidades se adecúan a lo dispuesto en el capítulo III, subtítulo IV del Código Municipal de Santo Domingo, según el cual la Dirección de Mercados y Comercio de Santo Domingo debe velar porque los mercados se encuentren en condiciones habitables y que muestren a la ciudadanía una buena imagen sanitaria de salubridad y hospitalidad.

Mercado y asegurar las condiciones de calidad, salubridad e higiene en el Mercado y sus zonas circundantes. Por ello, esta Corte concluye que la medida es idónea.

39. En cuanto a la necesidad (ii.2), esta implica que el fin constitucionalmente válido no pueda alcanzarse razonablemente por una medida menos gravosa. Al respecto, establecer un límite a la ocupación del suelo en las zonas periféricas del Mercado resulta necesario ya que esta Corte no identifica otros mecanismos menos gravosos o restrictivos para alcanzar los fines perseguidos por la medida. Como se mencionó, las normas constitucionales en análisis establecen los parámetros para la protección de los competidores, el sistema de libre mercado y los intereses y necesidades de los consumidores.
40. La proporcionalidad de la medida (ii.3) requiere verificar que el grado de satisfacción del fin legítimo (regulación del suelo en el Mercado) sea proporcional al grado de afectación del derecho (derechos económicos y competencia justa). Es decir, que el sacrificio en el ejercicio de los derechos de competencia justa y en igualdad de condiciones no resulte desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante la medida restrictiva.
41. A juicio de esta Corte, el establecimiento de estas limitaciones a los comerciantes para el ejercicio de sus actividades en las zonas periféricas del Mercado genera, por un lado, ventajas para toda la sociedad al ordenar, estructurar y proteger el sistema económico, la eficiencia del mercado y la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades. De otro lado, no se observa que el sacrificio al ejercicio de los derechos sea desmedido, por las siguientes consideraciones.
42. En primer lugar, al regular el uso del suelo en el Mercado se garantiza la existencia de alternativas sustitutas para los consumidores en mejores condiciones de costo, calidad e infraestructura, objetivo que se alinea a lo previsto en el artículo 335 de la Constitución. La Ordenanza tiene como fin último regular el perímetro externo del Mercado –en aras a garantizar una adecuada planificación urbanística– de conformidad con las prerrogativas otorgadas a los gobiernos municipales. Los artículos impugnados, en este sentido, no contienen disposiciones que contraríen a la Constitución pues, en primer lugar, no generan, en abstracto, un “*perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos*”, según determina el artículo 335.
43. En segundo lugar, esta Corte no verifica que la Ordenanza contenga normas que tiendan a la generación de un monopolio de mercado, a la eliminación de la competencia justa, ni a la afectación del consumidor y sus posibilidades de acceder a un bien o servicio determinado. Las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda no constituyen un obstáculo para la “*la transparencia y eficiencia en los mercados y [...] la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades*”, bajo los términos del artículo 336. Así, debido a que los artículos impugnados no contrarían las disposiciones que tienden a la protección social del mercado, a la libre

competencia y a la transparencia en los intercambios económicos, no son incompatibles con las protecciones consagradas en el artículo 336 de la Constitución.

44. En tercer lugar, si bien los artículos impugnados ordenan a los minoristas y mayoristas de ferias permanentes reubicarse y adecuar sus negocios en otras zonas, estas disposiciones tampoco son contrarias a los artículos constitucionales en análisis, toda vez que no impiden la libre y leal competencia ni constituyen medidas incompatibles con los objetivos económicos protegidos por los artículos 335 y 336 de la Constitución.
45. Toda vez que se ha identificado que existe un alto grado de satisfacción de la finalidad de la norma, mientras la afectación a los derechos económicos es reducida, esta Corte concluye que las disposiciones bajo análisis persiguen un fin legítimo y son idóneas, necesarias y proporcionales para la consecución de dicho fin.
46. Adicionalmente, a pesar de que los accionantes se limitan a alegar una afectación a su derecho a competir en igualdad de condiciones y oportunidades, a la luz de los cargos relacionados con un presunto trato discriminatorio entre los comerciantes dentro del mercado y los comerciantes fuera del mercado a quienes a través de la Ordenanza se les exigió reubicarse, esta Corte analizará si las normas impugnadas pueden afectar el principio y derecho a la igualdad y no discriminación.
47. La Corte Constitucional ha determinado que para la configuración de un tratamiento discriminatorio debe partirse de verificar el elemento de comparabilidad¹⁴ entre los destinatarios de la norma o de un acto o conducta específica, esto es, que dos sujetos de derechos estén en iguales o semejantes condiciones. A juicio de esta Corte, la situación de los sujetos a quienes se aplicaría el supuesto trato diferenciado (comerciantes que tienen un permiso para funcionar dentro del mercado y comerciantes que deben desalojar los exteriores del mercado y reubicarse) no es comparable, puesto que el principio de igualdad y no discriminación no exige tratar de forma igual a dos grupos en situaciones distintas, como en este caso aquellos comerciantes que han cumplido los requisitos para ejercer sus actividades de forma regular al interior de mercado y aquellos comerciantes que deberían ser reubicados por no cumplir con alguno de los requisitos. Toda vez que no existe comparabilidad entre estos dos grupos al no estar en condiciones iguales o semejantes, no es necesario continuar con el test para determinar si se ha configurado un trato discriminatorio.
48. Por último si bien en el caso concreto no se identifica una incompatibilidad entre las normas impugnadas y la Constitución, es preciso señalar que —de manera general—

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Ver Sentencias No. 603-12-JP/19 (*acumulados*) de 05 de noviembre de 2019; 6-17-CN de 18 de junio de 2019; 48-16-IN/21 de 09 de junio de 2021; 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019; entre otras.

las competencias de uso y gestión del suelo de los gobiernos autónomos descentralizados, no son de carácter absoluto y no pueden utilizarse sin límites, de manera irrazonable o como justificativo para intervenir de manera desproporcionada en el mercado generando posibles afectaciones a derechos económicos y a la libre competencia. Dicho de otro modo, el uso de las competencias previstas en los artículos 264 de la Constitución y 55 del COOTAD debe ser razonable y proporcional a los fines que se persiguen en cada escenario. Adicionalmente, se resalta la importancia de que una medida de este tipo cuente siempre con la participación de todos y todas los involucrados y potencialmente afectados.

49. Por todo lo expuesto, respecto al primer problema jurídico planteado, esta Corte no encuentra una incompatibilidad entre los artículos 335 y 336 de la Constitución y las disposiciones impugnadas.

6.2. ¿Los artículos impugnados son incompatibles con el artículo 33 de la Constitución que garantiza el derecho al trabajo?

50. El artículo 33 de la Constitución reconoce expresamente el derecho al trabajo como *“un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”*.
51. La protección constitucional que se otorga al derecho al trabajo se complementa y fortalece con lo dispuesto en el ámbito internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 6 establece que *“el derecho a trabajar, [...] comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado [...]”*. A su vez, este derecho se encuentra consagrado en el artículo 6 numeral 1 del Protocolo de San Salvador, bajo el cual *“toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”*.
52. El derecho constitucional al trabajo es, por tanto, esencial para la realización y garantía de otros derechos fundamentales y constituye una parte inherente e inseparable de la dignidad humana. Respecto a este derecho, esta Corte ha resuelto que *“debe ser tutelado por el Estado, a través del incentivo de políticas públicas que estimulen el trabajo a través de todas sus modalidades, así como también, a través de la protección de los derechos laborales de todas las trabajadoras y trabajadores”*¹⁵.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 093-14-SEP-CC. Caso No. 1752-11-EP de 04 de junio de 2014.

53. Esta Corte ha sostenido, adicionalmente, que este derecho no es de carácter absoluto pues, *“de su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio, se desprenden las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el legislador en el ordenamiento jurídico vigente y a restricciones de índole concreta por parte de las autoridades administrativas”*¹⁶.
54. Una vez delimitado el alcance del derecho al trabajo, este Organismo observa que en el caso *sub judice* los accionantes sostienen que en razón de que la Ordenanza les despojó de sus permisos de uso de suelo, han quebrado sus negocios, han quedado *“en total desempleo”* y se han visto en la necesidad de *“despedir a empleados [y] empezar de cero”*.
55. Respecto a las alegaciones de los accionantes, cabe mencionar que la presente acción pública de inconstitucionalidad es tramitada por la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias de control abstracto de constitucionalidad, mecanismo que tiene por finalidad asegurar la armonía del ordenamiento jurídico y garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales, se adecúen a lo dispuesto en la Constitución. Así, como señala el artículo 74 de la LOGJCC, *“el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”*.
56. En el marco del control abstracto de constitucionalidad, no corresponde a este Organismo analizar presuntas afectaciones de derechos constitucionales en un caso concreto pues esta Corte está facultada para identificar incompatibilidades entre normas secundarias y la Constitución por fuera de un caso concreto, es decir mediante un examen desligado del sujeto de la norma¹⁷. Siendo así, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, esta Corte debe someter a examen la norma que se alega inconstitucional sin que le corresponda pronunciarse sobre la supuesta vulneración del derecho al trabajo que alegan los accionantes pues, para ello, sería necesario probar hechos y violaciones específicas a derechos constitucionales de los comerciantes mayoristas y minoristas del Mercado, lo cual, *“escapa de los límites de la acción pública de inconstitucionalidad, donde la competencia de la Corte debe limitarse a identificar y eliminar incompatibilidades normativas entre las normas impugnadas y las normas constitucionales”*¹⁸. En virtud de lo mencionado, esta Corte procederá a analizar la compatibilidad entre las normas impugnadas y la Constitución.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 26-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020, párr. 127 y No. 246-15-SEP-CC. Caso No. 1194-13-EP de 29 de julio de 2015, p. 14.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 20-12-IN. Sentencia No. 20-12-IN/21 de 01 de julio de 2020, párr. 149.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 20-12-IN. Sentencia No. 20-12-IN/21 de 01 de julio de 2020, párr. 149.

57. Como se precisó en los párrafos 32 y 33 *supra*, de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución y el artículo 55 del COOTAD, el GAD Municipal de Santo Domingo tiene la competencia para regular el uso y la ocupación del suelo a fin de garantizar la prestación de servicios en adecuadas condiciones de coste y calidad. Con base en estas disposiciones, la autoridad municipal podría, inclusive, limitar en cierto grado el derecho al trabajo de los ciudadanos en aras a garantizar servicios públicos beneficiosos para la comunidad, siempre que tales limitaciones sean proporcionales, necesarias e idóneas para alcanzar dicho fin.
58. Precisamente, para gestionar el adecuado uso del suelo, la Ordenanza limita las zonas circundantes al Mercado en las que se puede realizar ciertas actividades económicas y, en determinados casos, impone sobre los comerciantes la carga de trasladarse a otros espacios con la finalidad de asegurar la óptima organización y funcionamiento del Mercado Municipal Central de Santo Domingo. La Ordenanza tiene como objetivo coordinar y organizar las actividades económicas al interior del Mercado y, para ello, dispone que ciertos comerciantes reacomoden sus puestos de trabajo o se trasladen a otras zonas. Estos objetivos, no son incompatibles con los previstos en el artículo 33 de la Constitución que garantizan el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado, el pleno respeto de la vida digna y la posibilidad de percibir remuneraciones justas.
59. *Ergo*, a través de un análisis de constitucionalidad en abstracto, se observa que la Ordenanza no contraría lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución dado que sus disposiciones no imponen condiciones que impidan el libre desempeño de actividades económicas, ni menoscaban la oportunidad de obtener, a través del trabajo libre y aceptado, los medios para llevar una vida digna y decorosa. El objetivo primordial de la Ordenanza es regular que las actividades económicas llevadas a cabo en el Mercado Central Municipal de Santo Domingo cumplan, entre otros requisitos, las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo fijadas para beneficio de la sociedad, propósito que se alinea con el artículo 33 de la Constitución.
60. Ahora bien, como se señaló en el párrafo 39 *ut supra*, el hecho de que no se verifique una incompatibilidad entre las normas impugnadas y la Constitución, no implica que las autoridades municipales estén autorizadas para ejercer sus competencias de uso y planificación del suelo sin límite alguno. En todos los supuestos, el uso de estas prerrogativas debe ser proporcional a los objetivos que persiguen, en cada caso particular, las autoridades municipales.

7. Decisión

61. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve **desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 3-19-IN**.

62. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 10 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL