



ORDENANZA Nro. 009-2026

EL CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTÓN RIOBAMBA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de la unidad del Estado;

Que, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que las instituciones del Estado ejercerán únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas por la Constitución y la ley;

Que, el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, reconoce la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados para dictar actos normativos y administrativos dentro del ámbito de sus competencias;

Que, el artículo 57 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, atribuye al Concejo Municipal el ejercicio de la facultad normativa mediante la expedición de acuerdos y resoluciones;

Que, el artículo 60 literales a), b) e i) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece como atribuciones del alcalde o alcaldesa ejercer la representación legal del GAD, dirigir la administración municipal y resolver administrativamente los asuntos de su competencia;

Que, el artículo 5 del Código Orgánico Administrativo, dispone que 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;

Que, los artículos 3 y 14 del Código Orgánico Administrativo, consagran los principios de eficacia y juridicidad, orientando la actuación administrativa al cumplimiento del interés general y a la previsibilidad de sus decisiones;

Que, el artículo 21 del Código Orgánico Administrativo, reconoce el derecho de los administrados a una buena administración pública, lo que implica actuaciones proporcionales, razonables y debidamente motivadas;

Que, el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo, establece la obligación de motivar los actos administrativos, con indicación expresa de los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la decisión;

Que, la suscripción de convenios de pago constituye un mecanismo legítimo de regularización de obligaciones pendientes con la administración pública, orientado a garantizar la recuperación progresiva de cartera vencida sin afectar la continuidad de las actividades económicas de los administrados;

Que, la habilitación para la suscripción de contratos con administrados que han regularizado sus obligaciones mediante convenios de pago fundamentados en el Art. 273 del Código Orgánico Administrativo y que se encuentran al día en su cumplimiento no implica condonación, remisión, ni extinción de las obligaciones económicas pendientes, las cuales deberán cumplirse en los términos y condiciones establecidos en los respectivos instrumentos;

Que, la suscripción de contratos en estos casos constituye un mecanismo de regularización administrativa y continuidad de la relación jurídica existente, y no la generación de un nuevo derecho



autónomo ni la consolidación de situaciones jurídicas distintas a las previamente adquiridas conforme a la normativa vigente;

Que, esta medida se fundamenta en el interés público de garantizar la continuidad de los servicios municipales, la dinamización de la actividad económica local y la adecuada administración de los bienes municipales, así como en la necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado, mediante la recuperación efectiva de obligaciones pendientes;

Que, la adopción de medidas que faciliten la regularización de administrados cumplidos se enmarca en los principios de eficiencia, eficacia, proporcionalidad y buena fe, evitando la paralización de actividades económicas y optimizando la gestión administrativa;

Que, resulta jurídicamente procedente facultar a la máxima autoridad ejecutiva para suscribir contratos con administrados que acrediten estar al día en el cumplimiento de convenios de pago, previa verificación de los requisitos establecidos por la normativa vigente;

En uso de las atribuciones que me confiere la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y Código Orgánico Administrativo.

EXPIDE:

LA ORDENANZA REFORMATORIA A LA ORDENANZA Nro. 022-2015 QUE REGULA LA ADMINISTRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE CENTROS COMERCIALES, POPULARES, MERCADOS, PLAZAS Y FERIAS MUNICIPALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA

Artículo Único.- Sustitúyase el Artículo 17 literal b) por el siguiente texto:

b) Certificado de no adeudar o certificado de estar al día con el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su aprobación por el Concejo Municipal, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial y página web institucional, debiendo encargarse Secretaría General de la codificación respectiva.

Dada en la Sala de Sesiones del Concejo Municipal del Cantón Riobamba, a los siete días del mes de mayo de dos mil veintiséis.

Arq. John Henry Vinueza Salinas
ALCALDE DEL CANTÓN RIOBAMBA

Abg. María Paulina Sarmiento Benavides Mgs.
SECRETARIA GENERAL

CERTIFICADO DE DISCUSIÓN: La infrascrita Secretaria General del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba, **CERTIFICA:** Que, **LA ORDENANZA REFORMATORIA A LA ORDENANZA Nro. 022-2015 QUE REGULA LA ADMINISTRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE CENTROS COMERCIALES, POPULARES, MERCADOS, PLAZAS Y FERIAS MUNICIPALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA**, fue discutida y aprobada por el Concejo Municipal de Riobamba en sesiones realizadas el 29 de abril y 07 de mayo de 2026.- **LO CERTIFICO.-**



Abg. María Paulina Sarmiento Benavides Mgs.
SECRETARIA GENERAL

SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO.- Una vez que **LA ORDENANZA REFORMATORIA A LA ORDENANZA Nro. 022-2015 QUE REGULA LA ADMINISTRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE CENTROS COMERCIALES, POPULARES, MERCADOS, PLAZAS Y FERIAS MUNICIPALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA**, ha sido conocida y aprobada por el Concejo Municipal en las fechas señaladas; y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 324 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, remítase al señor Alcalde del Cantón, a efecto de su sanción legal.- **CÚMPLASE.-** Riobamba, 07 de mayo de 2026.

Abg. María Paulina Sarmiento Benavides Mgs.
SECRETARIA GENERAL

ALCALDÍA DEL CANTÓN RIOBAMBA.- Una vez que el Concejo Municipal ha conocido, discutido y aprobado **LA ORDENANZA REFORMATORIA A LA ORDENANZA Nro. 022-2015 QUE REGULA LA ADMINISTRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE CENTROS COMERCIALES, POPULARES, MERCADOS, PLAZAS Y FERIAS MUNICIPALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA**, la sanciono y dispongo su publicación, de conformidad con lo previsto en el artículo 324 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a efecto de su vigencia y aplicación legal.- **EJECÚTESE.- NOTIFÍQUESE.-** Riobamba, 07 de mayo de 2026.

Arq. John Henry Vinuesa Salinas
ALCALDE DEL CANTÓN RIOBAMBA

CERTIFICACIÓN. - La Secretaria General, **CERTIFICA QUE:** El Arq. John Henry Vinuesa Salinas, Alcalde del Cantón Riobamba, proveyó y firmó la Ordenanza que antecede, en la fecha señalada. **LO CERTIFICO:**

Abg. María Paulina Sarmiento Benavides Mgs.
SECRETARIA GENERAL



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La reforma propuesta responde a una realidad social y económica documentada, a principios constitucionales y legales vigentes, y al mandato del Gobierno Autónomo Descentralizado de garantizar la continuidad de los servicios y la dinamización de la economía local.

La Ordenanza No. 022-2015, expedida por el Concejo Municipal del cantón Riobamba, estableció el marco normativo para la administración de los espacios de comercio popular y ferias en la jurisdicción cantonal. En su artículo 17, literal b), dicho cuerpo normativo exigía, como requisito para la suscripción de contratos de uso de espacios municipales, la presentación de un *certificado de no adeudar* al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

Sin embargo, la realidad administrativa posterior a la pandemia de COVID-19 y la situación económica de amplios sectores del comercio popular han generado una acumulación significativa de obligaciones pendientes entre los administrados (comerciantes de mercados, plazas y ferias) que, pese a su voluntad de regularización, se han visto impedidos de acceder o renovar contratos con el GAD Municipal, por no contar con el certificado de no adeudar exigido en la norma vigente.

Esta situación ha producido un círculo perjudicial: los administrados que han formalizado convenios de pago con la institución, y que cumplen puntualmente sus cuotas, continúan siendo tratados normativamente de igual forma que aquellos que no han iniciado proceso de regularización alguno, lo cual viola los principios de proporcionalidad y buena fe reconocidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 consagra, en su artículo 238, la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, reconociendo su capacidad para regular, mediante ordenanzas, los asuntos propios de su circunscripción territorial. Dentro de este marco, el artículo 226 establece el principio de legalidad, por el cual las instituciones del Estado ejercen únicamente las competencias expresamente atribuidas por la Constitución y la ley.

El artículo 83, numeral 15, de la Constitución establece como deber de las y los ecuatorianos el pago de tributos y la colaboración en el sostenimiento del gasto público. Sin embargo, el mismo texto constitucional, en su artículo 82 garantiza el derecho a la seguridad jurídica y la confianza legítima de los ciudadanos en las actuaciones de la administración pública. En consecuencia, la norma no puede utilizarse como instrumento que agrave la situación del administrado que, actuando de buena fe, ha iniciado un proceso de regularización de sus obligaciones.

El artículo 325 de la Constitución reconoce el derecho al trabajo en todas sus formas y modalidades, incluido el trabajo autónomo y el comercio popular. Esta garantía constitucional impone a los GAD la obligación de no adoptar medidas que, bajo pretexto de cobro de obligaciones, terminen por excluir a los comerciantes de los espacios públicos municipales de los cuales depende su sustento.

El artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) reconoce la facultad normativa de los GAD para dictar actos normativos de carácter general en el ámbito de sus competencias. El artículo 57, literal a), atribuye al Concejo Municipal la expedición de ordenanzas, acuerdos y resoluciones. Estos preceptos habilitan plenamente al Concejo Municipal del cantón Riobamba para reformar la Ordenanza 022-2015 en los términos propuestos.

El artículo 273 del Código Orgánico Administrativo (COA) prevé la suscripción de convenios de pago como mecanismo legítimo de regularización de obligaciones frente a la administración pública. Dicha figura jurídica no implica condonación, remisión ni extinción de las deudas, sino una forma ordenada de cumplimiento progresivo que la administración está facultada y obligada a facilitar. En consecuencia, el administrado que se acoge a esta figura y cumple regularmente sus cuotas ha iniciado un proceso de pago que debe ser reconocido normativamente.

La reforma propuesta sustituye el literal b) del artículo 17 de la Ordenanza 022-2015, reemplazando el requisito de "*certificado de no adeudar*" por el de "*certificado de no adeudar o certificado de estar*



al día con el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba". Esta modificación busca que, quienes han suscrito un convenio de pago en los términos del artículo 273 del COA y se encuentran al día en su cumplimiento no son deudores morosos incumplidos; son administrados que han formalizado su relación con la institución y respetan sus compromisos. Negarles la posibilidad de suscribir contratos de uso de espacio municipal equivale a ignorar una figura jurídica expresamente prevista en el ordenamiento nacional.

El principio de proporcionalidad, reconocido en el artículo 76 de la Constitución y desarrollado en el COA, exige que las restricciones impuestas a los administrados sean adecuadas, necesarias y proporcionales al fin perseguido. Prohibir contratar a quien paga puntualmente sus cuotas es desproporcionado respecto del objetivo legítimo de recuperación de cartera.

Los comerciantes de mercados, plazas y ferias municipales representan un sector productivo de alta vulnerabilidad socioeconómica. La imposibilidad de renovar o suscribir contratos municipales, aun estando al día en sus convenios de pago, afecta directamente su sustento y el de sus familias, lo que colisiona con las garantías constitucionales del trabajo y la seguridad social.

Paradójicamente, la norma vigente puede desincentivar la regularización voluntaria de obligaciones: si el administrado sabe que, aunque suscriba un convenio de pago, no podrá acceder a los contratos municipales, pierde el incentivo principal para regularizarse. La reforma propuesta convierte el convenio de pago activo y al día en una vía legítima de acceso, lo que incentiva la regularización y coadyuva a la recuperación efectiva de la cartera vencida del GAD.

La habilitación para contratar no implica extinción de las obligaciones pendientes, que deberán cumplirse íntegramente conforme a los términos del convenio. Tampoco genera derechos nuevos ni consolida situaciones jurídicas distintas a las previamente adquiridas. La relación contractual que se suscriba estará en todo momento subordinada al cumplimiento continuo del convenio de pago.

La presente reforma normativa tiene como efecto directo la regularización administrativa de los administrados que han iniciado procesos de pago y los cumplen puntualmente, brindándoles certeza jurídica sobre su situación contractual con el GAD Municipal. Al mismo tiempo, protege el interés institucional, pues mantiene viva la obligación de pago y genera un incentivo concreto para la formalización y cumplimiento de convenios.

En el plano social, la medida contribuye a preservar los medios de vida de los comerciantes populares del cantón Riobamba, sector que constituye una parte fundamental de la economía local y de la identidad cultural del cantón. En el plano institucional, permite al GAD Municipal una gestión más eficiente y equitativa de sus espacios de comercio, reduciendo conflictividad administrativa y promoviendo relaciones jurídicas transparentes con los administrados.

Por los fundamentos constitucionales, legales y de conveniencia pública expuestos, se concluye que la reforma al literal b) del artículo 17 de la Ordenanza No. 022-2015 es jurídicamente procedente, socialmente necesaria y administrativamente conveniente, por lo que se somete a consideración y aprobación del Honorable Concejo Municipal del cantón Riobamba.

Atentamente,

Arq. John Henry Vinueza Salinas
ALCALDE DEL CANTÓN RIOBAMBA