

Informe de análisis de Barreras Normativas Caso “Portoviejo”

Versión pública

Expediente No. SCE-IGT-INAC-2-2024

Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia
Dirección Nacional de Promoción de la Competencia

Quito - Ecuador
Agosto 2024

www.sce.gob.ec

Elaborado por:

Abg. Jonathan Escobar
Asistente de la Dirección Nacional de Promoción de la Competencia

Econ. Josselyn Roche
Asistente de la Dirección Nacional de Estudios de Mercado

Soc. David Aldaz
Analista de la Dirección Nacional de Promoción de la Competencia

Revisado por:

Mgs. Isabel Jaramillo
Directora Nacional de Promoción de la Competencia

Aprobado por:

Mgs. Daniel Granja
Intendente Nacional de Abogacía de la Competencia

Índice

Capítulo 1. Resumen del análisis de evaluación	1
Capítulo 2. Antecedentes	2
Capítulo 3. Base Jurídica	4
3.1. Constitución de la República del Ecuador	4
3.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	6
3.3 Código Orgánico Administrativo	7
3.4 Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria	8
3.5 Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria	9
3.6 Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado	12
3.6.1 Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas.....	14
3.7 Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento.....	15
Capítulo 4. Requerimientos de información	16
4.1. Administración Pública	16
4.1.1. Empresa Pública Municipal de Centros Comerciales, Terminal Terrestre, Mercados y Camales del Cantón Portoviejo - PORTOCOMERCIO EP.....	16
4.1.2. Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario – AGROCALIDAD	25
Capítulo 5. Descripción del mercado	29
5.1. Definiciones y coyuntura del sector	29
5.1.1 Cadena de valor	30
Capítulo 6. Análisis de legalidad de la barrera normativa	38
6.1. Primer subnivel del análisis de legalidad: Existencia de competencias y/o atribuciones conferidas por ley a las entidades que emiten y/o imponen la barrera normativa.....	38
6.2. Segundo subnivel del análisis de legalidad: Si la barrera normativa contraviene o no alguna disposición del ordenamiento jurídico vigente	42
Capítulo 7. Análisis de proporcionalidad de la barrera normativa	45

7.1. Idoneidad	45
7.1.1. Interés público legítimo	45
7.1.2. Problema o contingencia (<i>punto de partida</i>)	50
7.1.3. Objetivo la norma.....	51
7.1.4. Medida implementada.....	51
7.1.5. Descripción de lo consultado con los reguladores.....	52
7.1.6. Relación entre el objetivo identificado y el medio implementado	52
7.2. Necesidad.....	54
7.2.1. Identificación de alternativas a los medios empleados por la barrera normativa analizada –al menos– igualmente idóneas	55
Capítulo 8. Conclusiones sobre la ilegalidad y/o desproporcionalidad de la barrera normativa	60
8.1. Conclusiones de legalidad.....	60
8.1.1 Primer subnivel.....	60
8.1.2. Segundo subnivel	60
8.2. Conclusiones de proporcionalidad	61
8.2.1. Idoneidad.....	61
8.2.2 Necesidad.....	61
Capítulo 9. Referencias bibliográficas	62

Capítulo 1. Resumen del análisis de evaluación

El presente Informe se desarrolla en torno al análisis del artículo 8 de la “Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento”, mismo que obliga a utilizar el Centro Faenamiento a todas las personas que desarrollen actividades relativas al faenamiento dentro del cantón Portoviejo.

De acuerdo con esto, el artículo en mención estaría generando una posible barrera normativa que afecta a la competencia, por lo que se lo analiza bajo los lineamientos contenidos en la Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas de la Superintendencia de Competencia Económica, considerando tanto su legalidad como su proporcionalidad.

El análisis de legalidad abarcó la evaluación de dos subniveles: a) la existencia de atribuciones o competencias de una entidad para expedir una norma; y, b) determinar si dicha norma contraviene al ordenamiento jurídico.

Respecto de la legalidad, la Ordenanza Municipal no superó los parámetros de evaluación en cada subnivel. En el primer subnivel se observó que el Concejo Municipal, pese a tener las competencias necesarias para emitir la norma, se excedió en sus atribuciones otorgadas; y, en el segundo nivel, se verificó que la norma se contrapondría a disposiciones expresas de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.

En cuanto a la proporcionalidad, se evaluaron dos de los tres aspectos: a) la idoneidad; y, b) la necesidad; la proporcionalidad en sentido estricto de la medida no fue considerada por los resultados encontrados en los subniveles antes señalados.

En lo que concierne al primer subnivel de idoneidad, no se evidenció una congruente relación entre los objetivos perseguidos por la norma y la medida implementada, principalmente, porque no se juzga razonable que el obligar el uso del Centro de Faenamiento Municipal contribuya a la regulación de su propio funcionamiento o al establecimiento de las tasas por servicios relacionados a actividades de faenamiento. En cuanto al segundo subnivel de necesidad, se identificó que la alternativa de eliminar el artículo 8 de la Ordenanza Municipal sería una medida tanto o más idónea que la actual, en virtud de que no restringiría de manera irrazonable a la competencia en el mercado de faenamiento. Por lo antes descrito, la norma no superó ninguno de los dos subniveles mencionados.

Capítulo 2. Antecedentes

El ámbito de actuación de la Superintendencia de Competencia Económica (en adelante “SCE”) se encuentra recogido dentro de las atribuciones contempladas en el artículo 38 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (en adelante LORCPM”). Ciertas facultades se encuentran enmarcadas en el concepto de *mejora regulatoria*, conforme se puede observar en los numerales: “21. Promover medidas de control tendientes a la eliminación de barreras a la libre concurrencia al mercado, de acuerdo con los lineamientos fijados por la ley”; y, “24. Proponer la remoción de barreras, normativas o de hecho, de entrada a mercados, que excluyan o limiten la participación de operadores económicos”.

Por su parte, el Superintendente de Competencia Económica, mediante la Resolución No. SCPM-DS-2019-29 de 17 de junio de 2019, procedió a delegar al Intendente Nacional de Abogacía de la Competencia o a quien cumpla sus funciones (en caso de encargo o subrogación), a ejercer las atribuciones establecidas en el párrafo anterior, para lo cual revisará y controlará las barreras de entrada en el mercado nacional, y emitirá informes con recomendaciones en materia de competencia tendientes a su eliminación.

De igual manera, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SCE, expedido mediante Resolución No. SCPM-DS-2019-62 de 25 de noviembre de 2019, en su artículo 10, numeral 1.2.2.5., determinó las atribuciones y responsabilidades de la Dirección Nacional de Promoción de la Competencia (en adelante “DNPC”), entre las cuales consta el literal b: “Proponer la eliminación de barreras normativas a la competencia”.

Ante lo expuesto, a través de la Resolución No. SCPM-DS-2021-03 de 5 de enero de 2021, se expidió el Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas (en adelante “Instructivo”) y en su artículo 7, que se refiere a la metodología de análisis, señala que “[l]a Dirección Nacional de Promoción de la Competencia evaluará la legalidad y proporcionalidad de la barrera normativa, de conformidad con los parámetros de la Metodología”.

Por su parte, las conclusiones del Estudio de mercado de las Cadenas Agroalimentarias del Ecuador (Informe No. SCPM-IGT-INAC-3-2022) señalaron, entre otras cuestiones, que:

Varias ordenanzas que regulan el establecimiento de centros de faenamiento, frigoríficos y el control de tercenos en el país podrían contener restricciones que impedirían el ingreso de nuevos operadores en el mercado. Por ejemplo, en algunos cantones no se permite el funcionamiento de centros de faenamiento privados, y es mandatorio la utilización del centro de faenamiento público; de igual forma, no se

permite la instalación de un centro privado si en la misma circunscripción existe un centro público.

Ante ello, la DNPC, mediante Informe No. SCE-INAC-DNPC-2023-008 de 5 de diciembre de 2023, presentó a la Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia (en adelante “INAC”) un análisis preliminar de posibles casos para aplicación de la Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas (en adelante “Metodología”). En dicho documento se identificó que el artículo 8 de la Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento (en adelante “Ordenanza Municipal”) posiblemente no superaría algún subnivel de la Metodología. En tal razón, se recomendó el inicio de un análisis al respecto.

El mismo día, mediante Memorando No. SCE-IGT-INAC-2023-087, la INAC remitió el mencionado informe a la Intendencia General Técnica (en adelante “IGT”) para su revisión.

Posteriormente, y de conformidad con lo señalado en el artículo 11 del Instructivo, mediante Memorando No. SCE-IGT-INAC-2023-107 de 29 de diciembre de 2023 la INAC solicitó a la IGT autorizar la apertura del expediente correspondiente. Mediante sumilla inserta en el trámite institucional SIGDO No. 281608 se autorizó lo requerido, con el fin de proceder a la identificación y revisión de barreras normativas. Para tal efecto, se designó la numeración SCPM-IGT-INAC-2-2024 y el caso fue denominado “Portoviejo”.

Cabe señalar que en el presente examen no se torna necesaria la definición de un mercado relevante¹, sin perjuicio de que más adelante sí se hará una descripción del mercado.

¹ Es decir, que junto al análisis de otros elementos, se identifique un mercado de producto y sus posibles sustitutos.

Capítulo 3. Base Jurídica

Los fundamentos legales en los que se sustenta el presente análisis se encuentran en el marco de la normativa descrita a continuación. Para su revisión se observará lo dispuesto en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “CRE”), es decir, se partirá desde la norma jerárquica superior a la inferior.²

3.1. Constitución de la República del Ecuador

Es importante iniciar revisando lo que la CRE determina en el numeral 4 de su artículo 11 con respecto a los principios de aplicación de los derechos:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

[...]

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

[...].³

Asimismo, uno de los derechos del Buen Vivir que garantiza la Constitución es el dispuesto en su artículo 13, mismo que determina:

Las personas y colectividades tienen derecho al **acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local** y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.

El Estado ecuatoriano promoverá la **soberanía alimentaria**.⁴

Lo anterior es concordante con lo que dispone el artículo 281 con respecto a la soberanía alimentaria, la cual “[...] constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado (*sic*) de forma permanente [...]”⁵. De este modo, se dota al Estado la responsabilidad de “[...] [p]recautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable [...]”.⁶

Por otro lado, la Carta Magna determina que los órganos públicos deberán actuar dentro del marco de sus competencias conforme a lo determinado en el artículo 226:

² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 425.

³ *Ibid.*, art. 11, num. 4.

⁴ *Ibid.*, art. 13. Énfasis añadido.

⁵ *Ibid.*, art. 281.

⁶ *Ibid.*, art. 281, num. 7.

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.⁷

En esa línea, el artículo 213 del mismo cuerpo normativo define y dispone las facultades de las Superintendencias:

Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.

[...].⁸

Con respecto a materia de competencia, la CRE dispone en su artículo 334 que:

El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá:

1. Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos.

[...].⁹

Lo cual coincide con lo señalado respecto a los intercambios económicos y comercio justo que se recoge en su artículo 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.

[...].¹⁰

Esto se ajusta a lo establecido en su artículo 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.

⁷ *Ibíd.*, art. 226.

⁸ *Ibíd.*, art. 213.

⁹ *Ibíd.*, art. 334.

¹⁰ *Ibíd.*, art. 335.

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.¹¹

Con respecto a la política económica, el Estado tiene, entre otros, el objetivo de “[...] [i]ncentar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas [...]”.¹²

3.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El ámbito de aplicación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante “COOTAD”) determina:

Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, **desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias**, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.¹³

Conforme lo mencionado, los gobiernos autónomos descentralizados municipales (en adelante “GADM”) tendrán, entre otras, las funciones de:

[...]

h) **Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción**, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;

[...]

k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; **servicios de faenamiento**, plazas de mercado y cementerios;

[...]

p) Regular, **fomentar**, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la

¹¹ *Ibíd.*, art. 336.

¹² *Ibíd.*, art. 284, num. 2.

¹³ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial No. 303, Suplemento, 19 de octubre del 2010, art. 1. Énfasis añadido.

circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;

[...].¹⁴

Concordantemente, el artículo 55 del COOTAD determina las competencias exclusivas de los GADM, entre las cuales se encuentra la de “[...] e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; [...]”.¹⁵

Del mismo modo, el artículo 57 dispone que “[e]l concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal [...]”, y en su literal a) señala como una de sus atribuciones “[...] El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones; [...]”.¹⁶

Adicionalmente, el artículo 568 del COOTAD dispone, respecto a las tasas Municipales y Metropolitanas, lo siguiente:

Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo, para la prestación de los siguientes servicios:

[...]

b) Rastro;

[...]

e) Control de alimentos;

[...]

i) Otros servicios de cualquier naturaleza.

[...].¹⁷

3.3 Código Orgánico Administrativo

El artículo 1 del Código Orgánico Administrativo (en adelante “COA”) dictamina que este es el instrumento que “[...] regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público”.¹⁸ Además, dispone que “[e]l ejercicio de

¹⁴ *Ibíd.*, art. 54. Énfasis añadido.

¹⁵ *Ibíd.*, art. 55, lit. e).

¹⁶ *Ibíd.*, art. 57, lit. a).

¹⁷ *Ibíd.*, art. 568.

¹⁸ Ecuador. *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial No. 31, Segundo Suplemento, 7 de julio de 2017, art. 1.

las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones. [...]”.¹⁹

3.4 Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria

La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (en adelante “LORSA”) tiene como finalidad “[...] establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente. [...]”.²⁰

Su ámbito de aplicación comprende “[...] factores de la producción agroalimentaria; la agrobiodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la **sanidad, calidad, inocuidad** y nutrición [...]”.²¹

En su artículo 3 dispone como uno de los deberes del Estado:

[...]

c) Impulsar, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores para su participación en mejores condiciones en el proceso de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos;

[...]”.²²

En concordancia con lo anterior, el artículo 12, con respecto a principios generales del fomento a la producción, establece que:

Los incentivos estatales estarán dirigidos a los pequeños y medianos productores, responderán a los principios de **inclusión económica**, social y territorial, solidaridad, equidad, interculturalidad, protección de los saberes ancestrales, imparcialidad, rendición de cuentas, equidad de género, **no discriminación**, sustentabilidad, temporalidad, **justificación técnica**, **razonabilidad**, definición de metas, evaluación periódica de sus resultados y viabilidad social, técnica y económica.²³

A su vez, la LORSA en su artículo 24, con respecto a sanidad e inocuidad alimentaria determina que “[...] tienen por objeto promover una adecuada nutrición y protección

¹⁹ *Ibíd.*, art. 67.

²⁰ Ecuador. *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria*, Registro Oficial No. 583, Suplemento, 5 de mayo del 2009, art. 1.

²¹ *Ibíd.*, art. 2. Énfasis añadido.

²² *Ibíd.*, art. 3.

²³ *Ibíd.*, art. 12.

de la salud de las personas; y prevenir, eliminar o reducir la incidencia de enfermedades que se puedan causar o agravar por el consumo de alimentos contaminados.”²⁴

Asimismo, el artículo 25 señala que:

El Estado prevendrá y controlará la introducción y ocurrencia de enfermedades de animales y vegetales; asimismo promoverá prácticas y tecnologías de producción, industrialización, conservación y comercialización que permitan alcanzar y afianzar la inocuidad de los productos. Para lo cual, el Estado mantendrá campañas de erradicación de plagas y enfermedades en animales y cultivos, fomentando el uso de productos veterinarios y fitosanitarios amigables con el medio ambiente.

Los animales que se destinen a la alimentación humana serán reproducidos, alimentados, criados, transportados y faenados en condiciones que preserven su bienestar y la sanidad del alimento.²⁵

3.5 Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria

La finalidad de la Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria (en adelante “LOSA”) es la de:

[...] Regula[r] la sanidad agropecuaria, mediante la aplicación de medidas para prevenir el ingreso, diseminación y establecimiento de plagas y enfermedades; promover el bienestar animal, el control y erradicación de plagas y enfermedades que afectan a los vegetales y animales y que podrían representar riesgo fito y zoonosanitario. [...]”²⁶

Además, institucionaliza a la Autoridad Agraria Nacional, que actualmente es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (en adelante “MAG”), el cual “[...] es la responsable de prevenir, preservar, mejorar y fortalecer el estatus fito y zoonosanitario de los vegetales, animales y productos agropecuarios en el territorio nacional [...]”, misma que “[...] [t]endrá a su cargo la formulación, implementación y ejecución de las políticas nacionales de sanidad agropecuaria y ejercerá las competencias establecidas en esta Ley”.²⁷

Del mismo modo, crea la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario (en adelante “AGROCALIDAD”), siendo esta la “[...] entidad técnica de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, desconcentrada, con sede en la ciudad de Quito y competencia nacional, adscrita a la Autoridad Agraria Nacional. [...]”,²⁸ con la capacidad de “[...] regulación y control de la sanidad y bienestar animal, sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos en la producción primaria, con la

²⁴ *Ibíd.*, art. 24.

²⁵ *Ibíd.*, art. 25.

²⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria*, Registro Oficial No.27, Segundo Suplemento, 3 de Julio 2017, art. 1.

²⁷ *Ibíd.*, art. 6.

²⁸ *Ibíd.*, art. 12.

finalidad de mantener y mejorar el estatus fito y zoosanitario de la producción agropecuaria. [...]”.²⁹

Además, entre otras, determina que las funciones AGROCALIDAD serán:

[...]

a) Dictar regulaciones técnicas en materia fito, zoosanitaria y bienestar animal;

[...]

r) **Regular** y controlar el sistema fito y zoosanitario y el registro de personas naturales, jurídicas, agentes económicos, productores de plantas, productos vegetales, animales, mercancías pecuarias, artículos reglamentados y de insumos agropecuarios, operadores orgánicos con fines comerciales y de **centros de faenamiento**; y la información adicional que se establezcan el reglamento a La Ley;

[...]

u) Establecer los requisitos sanitarios y estándares de bienestar animal conforme a lo previsto en esta Ley y su reglamento, que deben cumplir los **centros de faenamiento**, y medios de transporte de carne y despojos comestibles;

[...].³⁰

Asimismo, el artículo 14 describe que existirá un Sistema Nacional de Control de Sanidad Agropecuaria que estará integrado por:

[...] [L]as entidades del régimen institucional de la Función Ejecutiva que ejercen competencias sectoriales de regulación y control sanitarias; y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Municipales y Metropolitanos, de conformidad con sus competencias; cuya coordinación la ejercerá la Autoridad Agraria Nacional.

[...] ³¹

Por otra parte, es también necesario considerar lo que determina el artículo 19 en cuanto al registro:

Las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la producción, comercialización, importación y exportación de plantas, productos vegetales, animales, mercancías pecuarias y artículos reglamentados, así como a la importación y producción nacional, de insumos agropecuarios, centros de faenamiento y de acopio, y los demás que se determine en el reglamento a esta Ley, deberán registrarse en la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario.

[...]

²⁹ *Ibíd.*, art. 13.

³⁰ *Ibíd.*, art. 13, lit. a), r) y u). Énfasis añadido.

³¹ *Ibíd.*, art. 14.

Esta Agencia establecerá y administrará un registro con la siguiente información:

[...]

b) Centros de faenamiento;

[...].³²

En lo relativo al régimen de sanidad animal, la LOSA determina en su artículo 30 las medidas zoonosanitarias que AGROCALIDAD deberá implementar, entre las cuales se encuentra la de “[...] a) [f]ormular requisitos zoonosanitarios [...]”³³.

En cuanto a los centros de faenamiento, el artículo 56 de la LOSA los define como:

[...] [L]os establecimientos que cuenten con instalaciones, infraestructura, servicios básicos y equipos necesarios para el faenamiento de especies animales menores y mayores, área de sacrificio sanitario, que brinden seguridad a los trabajadores que garantice la inocuidad del producto destinado al mercado cumplan estándares de bienestar animal y no genere contaminación al ambiente.³⁴

De acuerdo al artículo 57, estos podrán ser “[...] públicos, privados, mixtos los de la economía popular y solidaria; estos a su vez podrán ser industrial, semindustrial y artesanal [...]”.³⁵ En lo concerniente a los centros de faenamiento industriales y semindustriales, estos serán “[...] aquellos establecimientos dotados de instalaciones completas, sacrificio sanitario y equipo mecánico adecuado para el sacrificio, manipulación y conservación de animales destinados al mercado. [...]”, a diferencia de los artesanales que serán aquellos en donde se “[...] realice el proceso de faenamiento a pequeña escala y este[n] (sic) calificado[s] como tal[es] por la autoridad responsable competente. [...]”.³⁶

Frente a esto, el MAG “[...] será la [autoridad] encargada [de] monitorear y **autorizar el funcionamiento de centros de faenamiento**, públicos, privados, mixtos y de la economía popular y solidaria. Autorización que deberá establecer principios de pertinencia técnica, eficiencia logística, sustentabilidad de la operación y dimensionamiento adecuado.[...]”.³⁷ Sin embargo, AGROCALIDAD tendrá la potestad de “[...] vigilar, regular, controlar, sancionar, inspeccionar y **habilitar todos los centros de faenamiento** sean estos públicos, privados, economía mixta o artesanal. [...]”.³⁸

³² *Ibíd.*, art. 19.

³³ *Ibíd.*, art. 30, lit. a) y d).

³⁴ *Ibíd.*, art. 56.

³⁵ *Ibíd.*, art. 57.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*, art. 58. Énfasis añadido.

³⁸ *Ibíd.*, art. 59. Énfasis añadido.

3.6 Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado

Conforme al artículo 1 de la LORCPM, el objetivo de la Ley es:

[...] [E]vitar, 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 sostenible.³⁹

La misma determina los lineamientos para la regulación a través de su artículo 4:

En concordancia con la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente, los siguientes lineamientos se aplicarán para la regulación y formulación de política pública en la materia de esta Ley:

[...]

2. La defensa del interés general de la sociedad, que prevalece sobre el interés particular.

[...]

5. El derecho a desarrollar actividades económicas y la libre concurrencia de los operadores económicos al mercado.

6. El establecimiento de un marco normativo que permita el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas, en un sistema de libre concurrencia.

7. El impulso y fortalecimiento del comercio justo para reducir las distorsiones de la intermediación.

[...].⁴⁰

Para el ejercicio de tal objetivo, se creó la Superintendencia de Competencia Económica:

Créase la Superintendencia de [Competencia Económica], misma que pertenece a la Función de Transparencia y Control Social, como un organismo técnico de control, con capacidad sancionatoria, de administración desconcentrada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa; la que contará con amplias atribuciones para hacer cumplir a los operadores económicos de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria todo lo dispuesto en la presente Ley. [...].⁴¹

³⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado*, Registro Oficial No. 555, 13 de octubre de 2011, art. 1.

⁴⁰ *Ibíd.*, art. 4. Énfasis añadido.

⁴¹ *Ibíd.*, art. 36.

De esta manera, la Superintendencia tiene la facultad de “[...] asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia [...]”,⁴² para lo cual se le otorgó, entre otras, las siguientes atribuciones:

[...]

21. Promover medidas de control tendientes a la eliminación de barreras a la libre concurrencia al mercado, de acuerdo con los lineamientos fijados por la ley.

[...]

24. Proponer la remoción de barreras, normativas o de hecho, de entrada a mercados, que excluyan o limiten la participación de operadores económicos.

[...].⁴³

Asimismo, el artículo 33 de la LORCPM establece que “[l]os organismos, instituciones públicas, órganos de control, empresas públicas, de economía mixta, entidades públicas, **gobiernos autónomos descentralizados**, dentro de su potestad normativa, [...] respetarán y aplicarán los principios, derechos y obligaciones consagrados en la presente Ley”.⁴⁴ Concordantemente, la Disposición General Cuarta determina que “[e]n el ámbito de su competencia, las entidades públicas a cargo de la regulación observarán y aplicarán los preceptos y principios establecidos en la presente Ley y coadyuvarán en el fomento, promoción y preservación de las condiciones de competencia en los mercados correspondientes.”⁴⁵

Finalmente, en cuanto a las salvedades a las restricciones de la Competencia, el artículo 28 de la Ley dispone que:

Será admisible el establecimiento de restricciones a la competencia mediante resolución motivada de la Junta de Regulación, por razones de interés público, en cualquier sector de la economía nacional, en los siguientes casos:

1. Para el desarrollo de un monopolio estatal en favor del interés público;

[...]

3. Para la prestación de servicios públicos de conformidad con la Constitución de la República;

[...]

Procederá el establecimiento de restricciones a la competencia cuando se generen beneficios específicos, concretos y significativos para la satisfacción del interés general, en el ámbito o industria en la que se establezcan, se incremente la eficiencia y se

⁴² *Ibíd.*, art. 37.

⁴³ *Ibíd.*, art. 38.

⁴⁴ *Ibíd.*, art. 33. Énfasis añadido.

⁴⁵ *Ibíd.*, Disposición General Cuarta.

generen beneficios a favor de los consumidores o usuarios, que justifiquen la aplicación de las mismas.

Las ayudas públicas y restricciones a la competencia serán objeto de evaluación conforme la regulación de buenas prácticas regulatorias.

3.6.1 Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas

La SCE emitió el Instructivo con la finalidad de determinar “[...] el procedimiento y los parámetros [...] para la identificación y revisión de barreras normativas en los mercados nacionales, que excluyan o limiten de manera injustificada la participación de los operadores económicos [...]”,⁴⁶ responsabilidad que recae sobre la “[...] Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia a través de la Dirección Nacional de Promoción de la Competencia”.⁴⁷

En esta línea, el artículo 3 del Instructivo define como barrera normativa:

[...] [A] toda exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad u organismo del sector público, en ejercicio de su potestad normativa, que produce el efecto de condicionar, restringir u obstaculizar el acceso, permanencia y/o salida de los operadores económicos en un mercado.

[...].⁴⁸

Conforme a esto, a fin de poder identificar si la medida en análisis constituye una barrera normativa, como primer filtro, la DNPC efectuará un análisis de legalidad según lo dispuesto en el artículo 8 del Instructivo de barreras:

El análisis de legalidad de la barrera normativa comprende la evaluación de los siguientes aspectos o subniveles:

- a) La existencia o no de atribuciones o competencias conferidas por ley que autoricen a la entidad u organismo a expedir o aplicar la normativa que contiene la barrera normativa bajo análisis ; y,
- b) Determinar si la aplicación de la barrera normativa contraviene una norma del ordenamiento jurídico.

[...].⁴⁹

Posteriormente, se da lugar a un segundo filtro, constituido por un análisis de proporcionalidad:

⁴⁶ Ecuador SCE, *Resolución No. SCPM-DS-2021-03 “Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas”*, Registro Oficial No. 374, Suplemento, 20 de enero del 2021, art. 1.

⁴⁷ *Ibíd.*, art. 2.

⁴⁸ *Ibíd.*, art. 3.

⁴⁹ *Ibíd.*, art. 8.

Para el análisis [...] se evaluarán los siguientes aspectos o subniveles:

1. La idoneidad de la medida, cuya evaluación implica:

- a) La identificación del objetivo o finalidad que persigue la entidad u organismo que expidió o aplica la normativa que contiene la barrera normativa; y,
- b) La adecuación del objetivo a la medida impuesta por la barrera normativa.

2. La necesidad de la medida, cuya evaluación implica la consideración de la existencia de alternativas menos restrictivas a la aplicada por la barrera normativa bajo análisis.

3. La proporcionalidad de la barrera en sentido estricto.

[...].⁵⁰

Todo lo anterior deberá constar en un informe conforme lo dispone el artículo 10, este:

[...] [C]ontendrá conclusiones y recomendaciones. En el caso de identificarse que la barrera no cumple los parámetros de legalidad y/o proporcionalidad se remitirá el informe al Superintendente proponiendo recomendar a la entidad emisora la **eliminación de la barrera**. Si por el contrario, se determina que la barrera normativa cumple con los parámetros respectivos el informe propondrá a la Máxima Autoridad recomendar su conservación.

[...].⁵¹

3.7 Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento

La Ordenanza Municipal tiene como objeto “[...] regular el funcionamiento del centro de faenamiento municipal del cantón Portoviejo y establecer las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento”⁵², además de que dentro de su ámbito de aplicación regirá para “[...] las personas naturales y sociedades, que hagan uso de las instalaciones del Centro de Faenamiento Municipal ubicado en el cantón Portoviejo”.⁵³

Del mismo modo, el artículo 8 determina que “[t]oda persona natural o sociedad que desarrolle actividades de faenamiento y comercialización de ganado dentro del cantón Portoviejo, está obligada a utilizar las instalaciones del Centro de Faenamiento Municipal, con el fin de salvaguardar la salud pública del cantón”.⁵⁴

⁵⁰ *Ibíd.*, art. 9.

⁵¹ *Ibíd.*, art. 10.

⁵² Ecuador, *Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento*, Registro Oficial No. 754, Edición Especial, 9 de noviembre 2016, art. 2.

⁵³ *Ibíd.*, art. 3.

⁵⁴ *Ibíd.*, art. 8.

Capítulo 4. Requerimientos de información

Al amparo de los artículos 38 (numeral 1), 48, 49 y 50 de la LORCPM, mismos que confieren las facultades de investigación a la SCE, se solicitó información a entes reguladores y a distintos operadores del sector. También se convocó a reuniones de trabajo a actores relacionados al sector, con el objetivo de conocer la estructura y dinámica del segmento económico en el cual interviene la normativa.

En este sentido, a continuación se describirán las solicitudes efectuadas y las reuniones llevadas a cabo, en donde se resaltarán la información relevante para el análisis del presente Informe.

4.1. Administración Pública

Con la finalidad de conocer los sustentos técnicos que motivaron la creación de la normativa, se realizaron requerimientos de información y reuniones con la entidad que elaboró, emitió y aplica la normativa analizada, y también se convocó a otras entidades que aplican leyes conexas para rendir comentarios en relación al análisis.

De igual manera, se solicitaron datos que permitan conocer de manera general el mercado, mismo que en este caso está delimitado en el faenamiento y comercialización de carne bovina y porcina dentro del Cantón Portoviejo, provincia de Manabí.

4.1.1. Empresa Pública Municipal de Centros Comerciales, Terminal Terrestre, Mercados y Camales del Cantón Portoviejo - PORTOCOMERCIO EP

Información proporcionada de forma escrita

Mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-002 de 18 de enero de 2024, dirigido al funcionario Mauro Guillén, Gerente General de la de la Empresa Pública Municipal de Centros Comerciales, Terminal Terrestre, Mercados y Camales del Cantón Portoviejo (en adelante “PORTOCOMERCIO EP”), se solicitó:

- Todo tipo de documento (informes técnicos, memorandos, oficios, etc.) que justifiquen la aplicación de lo señalado en el artículo 8 de la Ordenanza Municipal, es decir, la obligatoriedad de uso de las instalaciones del Centro de Faenamiento Municipal para faenamiento y comercialización de ganado dentro del Cantón Portoviejo. Esta información debe contar con las firmas de responsabilidad correspondientes.

- Cualquier tipo de estudio previo en el cual se haya contabilizado a los frigoríficos y tercenas del Cantón, y cuántos de ellos estaban faenando en centros de faenamiento homologados o municipales.⁵⁵

Ante esto, mediante Oficio No. EPMCCTTMC-GG-2024-169 de 31 de enero de 2024, PORTOCOMERCIO EP dio respuesta a lo requerido y adjuntó lo siguiente:

- ❖ **Cronograma de inspección a frigos y tercenas - Enero 2024.-** documento con fecha 8 de enero de 2024, el cual detalla actividad a realizar, fecha y hora (del 9 al 30 de enero de 2024), lugar, responsable de la inspección y participante.
- ❖ **Informe de análisis de la Ordenanza que regula al Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo Inf 008.-** Informe No. EPMCCTTMC-ADM-CFM-2024-INF-008 de 25 de enero de 2024, en el cual se efectúa una recopilación de información y documentos solicitados por la Secretaria de Competencia Económica para el análisis del art. 8 de la “Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento”.
- ❖ **Informe de revisión de guías de movilización a frigos y tercenas del Cantón 007 – 2024.-** Informe No. EPMCCTTMC2024-ADM-CFM-2024-INF-007 de 22 de enero de 2024, que contiene información respecto del recorrido de revisión de guías de movilización de productos a frigoríficos y tercenas del cantón Portoviejo (TERCENAS DE: AV. UNIVERSITARIA, AV. 1RO DE MAYO, CDLA EL MAESTRO, PICOAZÁ, TERCENAS DE: AV. EJÉRCITO, LOS TAMARINDOS, LA CALIFORNIA, LAS ORQUÍDEAS, SAN ALEJO).
- ❖ **Manual de procedimientos para la Regulación y Control – Agrocalidad.-** Resolución No. 0123 de 31 de agosto de 2020, mediante la cual se resuelve emitir y aprobar el “MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DE ORIGEN DE PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS CÁRNICOS EN ESTADO PRIMARIO DESTINADOS A CONSUMO HUMANO”.
- ❖ **Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento.-** Normativa sujeta al análisis del presente Informe.
- ❖ **Ordenanza reformatoria a la ordenanza que regula el desarrollo económico en el Cantón Portoviejo, e incorpora en el Título II referente a las actividades económicas, un capítulo nuevo que regula el funcionamiento.-** Normativa en la que se regula el funcionamiento de establecimientos de expendio de productos y subproductos cárnicos de consumo humano, como lo son tercenas y frigoríficos.

⁵⁵ Se llevó a cabo una reunión el 23 de octubre de 2023 y en ella se hizo referencia a este documento.

- ❖ **Reglamento a la Ley sobre mataderos.-** Reglamento a la Ley Sobre Mataderos Inspección, Comercialización e Industrialización de la Carne.
- ❖ **Resolución DAJ-2013484-0201.0247.-** Documento de fecha 23 de octubre de 2018 mediante la cual se expide el “MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA INSPECCIÓN Y HABILITACIÓN DE MATADEROS”.

La información anteriormente detallada, según corresponda, será parte del análisis realizado en los respectivos acápite que se desarrollan más adelante.

Frente a la necesidad de contar con mayor información respecto de operadores económicos que hacen uso del Centro de Faenamiento Municipal, mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-038 de 16 de febrero de 2024 se requirió al Centro:

- Información detallada de cada apartado que contiene el Certificado de Faenamiento emitido por el Centro de Faenamiento Municipal para el traslado de los animales faenados hacia frigoríficos y tercenas, del periodo comprendido desde enero 2021 hasta diciembre 2023.
- Copias simples de las Guías de Movilidad emitidas por AGROCALIDAD para el uso de las instalaciones del Centro de Faenamiento Municipal de Portoviejo por parte de operadores económicos (personas naturales o jurídicas) correspondientes a diciembre 2023.
- Copias simples de los Informes de inspecciones realizadas a tercenas y/o frigoríficos correspondientes a diciembre de 2023.

Debido a que no se obtuvo una respuesta oportuna, con Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-085 de 06 de marzo de 2024 se realizó una insistencia a la solicitud de la información antes mencionada.

Es así que, mediante Oficio No. EPMCCDTMC-GG-2024-215 de 14 de marzo de 2024, PORTOCOMERCIO EP dio respuesta a lo solicitado en el Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-085 señalado en el párrafo anterior. En la respuesta expusieron las funciones que cumple el Centro de Faenamiento Municipal bajo la administración de PORTOCOMERCIO EP y posteriormente explicaron la aplicación de la normativa sujeta a análisis.

Cabe resaltar que en el literal 3. Desarrollo del Oficio referido se señala que “[e]n este acápite, se evidencia la aplicación efectiva del espíritu de la norma lo cual garantiza la trazabilidad desde el productor hasta el consumidor final”, para lo cual se adjuntó lo siguiente:

- ❖ Detalle de la producción realizada por día en el Centro de Faenamiento Municipal, del periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2021 y el 31 de diciembre de 2023.
- ❖ Dos muestras de Certificado Zoosanitario de Producción y Movilidad – Movilización.
- ❖ Una muestra de Certificado Sanitario para la Movilización Terrestre de Animales, Productos y Subproductos de Origen Animal (CSMI).
- ❖ Cronograma de Inspección-Cobro, en Tercenas y Frigoríficos del Cantón Portoviejo de fecha 03 de diciembre de 2023, el cual detalla actividad a realizar, fecha y hora (del 5 al 27 de diciembre de 2023), lugar, responsable de la inspección y participante.
- ❖ Informe No. EPMCCTTMC2024-ADM-CFM-2024-INF-007 de 22 de enero de 2024, que contiene información del recorrido de revisión de Guías de movilización de productos a frigoríficos y tercenas del cantón Portoviejo (TERCENAS DE: AV. UNIVERSITARIA, AV. 1RO DE MAYO, CDLA EL MAESTRO, PICOAZÁ, TERCENAS DE: AVE. EJÉRCITO, LOS TAMARINDOS, LA CALIFORNIA, LAS ORQUÍDEAS, SAN ALEJO).
- ❖ Informe No. EPMMC2023-IFT-IFGC-INF001 de 05 de diciembre de 2023, “INFORME RESUMEN, RELACIONADO CON LA INSPECCIÓN INTEGRAL PARA EL CONTROL DE EXPENDIO DE CÁRNICOS Y SUBPRODUCTOS EN EL CANTÓN PORTOVIEJO, PARROQUIAS URBANAS Y RURALES POR PARTE DE LA EMPRESA “PORTOCOMERCIO EP””.
- ❖ Resolución No. 0123 de 31 de agosto de 2020, mediante la cual se resuelve emitir y aprobar el “MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DE ORIGEN DE PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS CÁRNICOS EN ESTADO PRIMARIO DESTINADOS A CONSUMO HUMANO”.
- ❖ Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento, normativa sujeta al análisis del presente Informe.
- ❖ Ordenanza reformativa a la ordenanza que regula el desarrollo económico en el Cantón Portoviejo, e incorpora en el Título II referente a las actividades económicas, un capítulo nuevo que regula el funcionamiento, normativa que regula el funcionamiento de establecimientos de expendio de productos y subproductos cárnicos de consumo humano, como lo son tercenas y frigoríficos.
- ❖ Reglamento a la Ley Sobre Mataderos Inspección, Comercialización e Industrialización de la Carne.
- ❖ Resolución No. DAJ-2013484-0201.0247 de 23 de octubre de 2018, mediante la cual se expide el “MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA INSPECCIÓN Y HABILITACIÓN DE MATADEROS”.

Una vez revisada la información, mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-107 de 21 de marzo de 2024 se realizó un nuevo requerimiento de información, toda vez que el detalle de la producción realizada por día en el Centro de Faenamiento Municipal no correspondía a lo solicitado por parte de la INAC; por lo tanto, se reiteró la solicitud de entrega de los certificados de faenamiento emitidos por el Centro de Faenamiento Municipal desde enero de 2021 hasta diciembre de 2023.

Como respuesta por parte de PORTOCOMERCIO EP, mediante Oficio No. EPMCCTTMC-GG-2024-246 de 28 de marzo de 2024 se señaló:

A fin de darle tratamiento a su requerimiento, la responsable de la Dirección de Operación y Gestión Comercial de PORTOCOMERCIO EP, mediante memorando No.-EPMCCTTMC-DOGC-2024-043, indica lo que se detalla: **“Esta Dirección Operativa manifiesta que no existe ningún archivo digital o físico que evidencie los certificados de faenamiento, excepto el documento que recibe el comerciante / introductor que faena en esta unidad de negocio.”**

Por parte de la SCE, se dio contestación mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-136 de 02 de abril de 2024. En él se indicó que en la reunión llevada a cabo el 22 de enero de 2024 entre representantes de esta Intendencia y de PORTOCOMERCIO E.P., participaron los servidores Gabriela Macías, Directora Operativa y de Gestión Comercial, e Idris Guerrero, Analista de Inocuidad. Se señaló que el servidor Guerrero, al ser consultado sobre si las Guías de movilidad que se entregan al comerciante se encuentran sistematizadas, manifestó que efectivamente se lleva un registro de las mencionadas guías a través de una base de datos (esto sin perjuicio de la entrega de la guía física al comerciante). En tal virtud, en el Oficio en mención se requirió que la institución se reafirme en la supuesta inexistencia de archivos digitales o físicos que evidencien los certificados de faenamiento, o bien que se remita la base de datos referida desde el periodo de enero de 2021 hasta diciembre de 2023.

Al no contar con una oportuna respuesta al respecto, mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-151 de 10 de abril de 2024 se realizó una insistencia al requerimiento anteriormente señalado. Ante ello, a través del Oficio No. EPMCCTTMC-GG-2024-277 de 11 de abril, el Gerente General de PORTOCOMERCIO EP dio respuesta a lo solicitado, adjuntando un “listado simple” en formato EXCEL que se genera de manera diaria para el control interno con información de la carne faenada por comerciante.

Reuniones desarrolladas

Reunión del 23 de octubre de 2023

Previo a la apertura del expediente del presente Informe, el 23 de octubre de 2023 se desarrolló una reunión con delegados de PORTOCOMERCIO EP, con la finalidad de

contar con información respecto de la aplicación de la Ordenanza Municipal y en específico respecto de lo señalado en el artículo 8.

Conforme lo señalado anteriormente, por parte de PORTOCOMERCIO EP, participaron los servidores Gabriela Macías, Directora Operativa, e, Idris Guerrero, Técnico de Inocuidad. Este último expuso que el Centro de Faenamiento Municipal se maneja por dos Ordenanzas, siendo la primera la que es objeto de análisis del presente Informe, y una segunda que regula a frigoríficos, tercenas y camales del cantón.⁵⁶

Manifestó que la emisión de estas Ordenanzas estuvo influenciada en la existencia de camales clandestinos (tema que está siendo regulado por AGROCALIDAD), ya que es una problemática que se ha establecido hace varios años: se cierra uno de estos centros y a continuación se abre otro.

Indicó que hay muchos frigoríficos y tercenas que hacen uso de este tipo de camales, en donde no existe una adecuada manipulación de la carne *ante-mortem* y *post-mortem*, lo cual genera un alto grado de contaminación, debido a que se tiende a un menor cumplimiento de las medidas biosanitarias mínimas necesarias para garantizar la inocuidad. Otro factor que influye es el desconocimiento de los usuarios para acudir a estos centros y que no lo relacionan con posteriores enfermedades gastrointestinales.

El servidor Guerrero señaló que al tener este tipo de problemáticas se construyeron dos mercados municipales con infraestructura adecuada y enfocada para mantener una línea de distribución y comercialización, con áreas de carga y descarga, cámaras frigoríficas y frigoríficos dentro de los módulos de comerciantes de proteicos, y un modelo de negocio que permita garantizar la bioseguridad alimentaria.

De igual manera, afirmó que:

[...] [C]uando estos comerciantes van a camales clandestinos no tratan tan bien al producto, y sabemos de un producto de contaminación crítica. Entonces, transportan en gavetas, en camionetas sin ninguna cobertura, sin refrigeración, a la intemperie. Entonces ante esa problemática fue que se emitieron estas ordenanzas, [...] **lo que quiere hacer es que las personas se acerquen al Centro de Faenamiento porque garantizamos así la bioseguridad alimentaria [...].**⁵⁷

Para mayor garantía de bioseguridad, señaló que realizan inspecciones a frigoríficos y tercenas del cantón que usan los servicios de otros centros fuera de Portoviejo. Al

⁵⁶ Refiriéndose a la Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo Económico en el Cantón Portoviejo, e Incorpora en el Título II referente a las Actividades Económicas, un capítulo nuevo que regula el Funcionamiento de Establecimientos de Expendio de Productos y Subproductos Cárnicos de Consumo Humano.

⁵⁷ Énfasis añadido.

respecto, es importante mencionar que la Ordenanza que regula a frigoríficos y tercenas estipula una tasa de cobro de bovino y porcino faenado fuera del cantón,⁵⁸ y que de acuerdo al servidor Guerrero, de esta manera tratan de regular y garantizar la bioseguridad alimentaria en mercados, frigoríficos y tercenas.

Sumado a lo mencionado, el servidor Guerrero señaló que tienen un problema del crecimiento de la informalidad, y que esta es una de las causas del manejo no adecuado de los productos cárnicos así como la “ideología” de los comerciantes de no acoger las especificaciones dispuestas por la autoridad competente.

Al ser consultado respecto de si existen informes técnicos que hayan sustentado las medidas impuestas por la Ordenanza Municipal, el servidor Guerrero señaló que se realizó un estudio previo de contabilización de frigoríficos y tercenas que había en el Cantón y de cuántos de estos estaban faenando en Centros de Faenamiento homologados o Municipales.

Por otro lado, mencionó que en el Camal Municipal de Portoviejo, además del faenamiento, también se provee el posterior servicio de transporte de las reses faenadas en vehículos que mantienen todas las especificaciones técnicas para el caso.

Por otra parte, considerando que la normativa permite no solamente el funcionamiento de centros públicos, sino también privados o mixtos, o que pertenezcan a la economía social y solidaria, se consultó si dentro del cantón se consideró la posibilidad de que coexistan otros tipos de centros de faenamiento a los cuales se los regule correctamente para evitar la problemática de riesgos en la bioseguridad. Al respecto, el servidor señaló que desconoce del tema ya que corresponde a otros procesos; sin embargo, mencionó que de lo que conoce se busca re-potenciar el Camal Municipal, a fin de dar un mejor servicio a quienes lleguen a faenar sus animales. También indicó que antes de la emisión de las Ordenanzas, el Centro fue automatizado para el efecto señalado.

Al preguntarle acerca de si actualmente la normativa no permitiría que exista otro Centro de Faenamiento en el Cantón, el servidor Guerrero mencionó que la Ordenanza que regula frigoríficos y tercenas establece que si un bovino o porcino no es faenado dentro del Centro de Faenamiento, el comerciante debe presentar su “Guía de movilización y transporte” donde se señala el lugar en donde se faenó el animal, y en ese caso se cobra la tasa correspondiente. Para ello también resaltó que la Ordenanza se extiende a lo faenado fuera de Portoviejo.

⁵⁸ Refiriéndose a la Ordenanza reformativa a la ordenanza que regula el desarrollo económico en el Cantón Portoviejo, e incorpora en el Título II referente a las actividades económicas, un capítulo nuevo que regula el funcionamiento, artículo 23. Tasa por la Verificación de Carnes no Faenadas en el Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo.

Posteriormente se consultó si se ha considerado la posibilidad de regular centros de faenamiento privados que cumplan con los estándares de seguridad y calidad determinados, y de esta manera evitar el cobro de la tasa por concepto de faenamiento fuera del Centro Municipal. Ante esto supo manifestar que para otros establecimientos no solo implicaría tener la infraestructura, sino también la regulación y control de los operarios para su funcionamiento, ya que el conocimiento técnico debe estar presente en cada línea, teniendo los profesionales para una adecuada operatividad del centro. Esto, entendiéndose como un costo que deberían asumir otros operadores económicos.

Finalmente, se preguntó respecto de las tasas que se cobra en el Centro de Faenamiento Municipal, el servidor Guerrero supo dar a conocer el valor y dar una pequeña explicación respecto de cómo opera el centro al faenar los animales.

Reunión 22 de enero de 2024

Mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-002 de 18 de enero de 2024, dirigido al funcionario Mauro Guillén, Gerente General de PORTOCOMERCIO EP”, además de requerir información, se solicitó una reunión con la finalidad de solventar dudas adicionales respecto de información solicitada anteriormente.

El encuentro se llevó a cabo el 22 de enero de 2024; por parte de PORTOCOMERCIO EP participaron los mismos servidores de la reunión detallada en el acápite inmediatamente anterior. En esta ocasión, el servidor Guerrero aclaró hasta qué punto de la cadena interviene el Centro de Faenamiento, y precisó que la comercialización de productos o subproductos cárnicos no se encuentra comprendida dentro de dicha cadena.

Por otra parte, se pudo conocer que cada comerciante debe llegar con la respectiva Guía de movilidad emitida por AGROCALIDAD para poder faenar su animal y posteriormente comercializarlo. A través de este proceso se permite garantizar que los productos sean seguros para consumo humano.

También se señaló que el Centro de Faenamiento, pese a poder receptar animales de otros cantones, al momento no lo ha hecho, puesto que solo han llegado de las áreas urbana y rural de Portoviejo.

En esa línea, es preciso indicar que AGROCALIDAD tiene la competencia sobre la regulación sobre frigoríficos y tercenos, y en tal razón ha requerido a todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados realizar inspecciones periódicas a estos establecimientos. También es relevante señalar que bajo esta solicitud se creó la Ordenanza Municipal

para la debida reglamentación del caso.⁵⁹ El servidor Guerrero comentó que en las inspecciones que realizan tanto PORTOCOMERCIO EP como AGROCALIDAD han evidenciado que existen frigoríficos o tercenas que tienen productos cárnicos faenados en otros cantones.

A manera de ejemplo señaló que: “[...] de ochenta (80) frigoríficos que existen actualmente en Portoviejo, solo cinco (5) faenan fuera, el resto faenan dentro del Centro de Faenamiento de aquí. Y también por costos de movilización, costos operativos, le sale mucho mejor al comerciante [...]”.

Al ser consultado sobre qué sucede si se identifica el faenamiento proveniente de otros cantones, mencionó que se cobra la tasa correspondiente de acuerdo a la norma establecida para el efecto. Asimismo, se refirió a que dicha normativa fue emitida al concientizar la problemática de los camales clandestinos, con el fin de garantizar la bioseguridad alimentaria.

Para contrarrestar dicha problemática afirmó que AGROCALIDAD realiza inspecciones cada tres o seis meses al Centro de Faenamiento Municipal, en las cuales revisa la implementación de Buenas Prácticas de Manufactura (en adelante “BPM”), Buenas Prácticas de Faenamiento (en adelante “BPF”), y el procesamiento y traslado de productos, temas que se relacionan con la inocuidad alimentaria.

A su vez, indicó que:

[...] [N]osotros como inspectores, o tal vez AGROCALIDAD mismo, llega, inspecciona, ven que todo está bien. Porque igual hay que tener en cuenta [...] que la carne es un producto de rápida contaminación y se daña por cualquier punto que se pueda haber contaminado. Obviamente va a ser una contaminación de varias personas [...].

Por otro lado, el servidor Guerrero puntualizó que la Ordenanza solo se la puede aplicar si el animal viene por canal, es decir, que si la Guía de movilidad señala que el producto se trasladó cortado o en partes a la tercena o frigorífico, no se podría cobrar la tasa. Para esto supo comentar que existen comerciantes que se abastecen de proveedores como PRONACA que vende sus productos por piezas y que en esos casos solo se revisa el documento que respalde la procedencia de los cárnicos que se comercializan en el establecimiento.

Además, señaló que la problemática de camales clandestinos está presente en otros cantones, lo cual generó inconvenientes con la revisión de guías de movilidad, puesto

⁵⁹ Refiriéndose a la Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo Económico en el Cantón Portoviejo, e Incorpora en el Título II referente a las Actividades Económicas, un Capítulo nuevo que regula el Funcionamiento de Establecimientos de Expendio de Productos y Subproductos Cárnicos de Consumo Humano.

que existían productos de dudosa procedencia que debían ser decomisados por AGROCALIDAD para realizar el proceso de degradación química.⁶⁰

Otro punto que se hizo notar por parte de la DNPC en la reunión es que si bien la Ordenanza que regula el Centro de Faenamiento Municipal dispone que personas naturales y jurídicas obligatoriamente usen sus servicios de faenamiento, dada la existencia de otra Ordenanza que cobra la tasa que deben pagar los comerciantes por traer animales faenados de otros cantones, la primera Ordenanza no se estaría cumpliendo a cabalidad. Ante aquello, el servidor Guerrero mencionó que hay que tomar en cuenta que la Ordenanza objeto de análisis (regulación del Centro) se la emitió considerando que existía (y sigue existiendo) solo un centro en Portoviejo.

Por otra parte, al ser consultado sobre si el Centro de Faenamiento Municipal estaría en la capacidad de faenar toda la carne que se consume en el Cantón, el servidor manifestó que el Centro efectivamente tiene la capacidad, mano de obra y equipamiento para abastecerse sin problema. En tal dirección mencionó que aproximadamente entre el 75% y 80% de comerciantes hacen uso del servicio de faenamiento, y que el restante utiliza otros centros.

Finalmente, se efectuaron preguntas enfocadas en conocer qué tipo de información tiene el Centro de Faenamiento Municipal, respecto de guías de movilidad e informes de inspecciones a frigoríficos y tercenas, con la finalidad de posteriormente realizar un requerimiento de información más detallado al respecto.

4.1.2. Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario – AGROCALIDAD

Se efectuaron requerimientos de información a la Dirección Distrital de AGROCALIDAD, ubicada en Portoviejo, en la provincia de Manabí, y a la Dirección Ejecutiva en matriz de la ciudad de Quito.

Dirección Distrital – Portoviejo

Mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-096 de 07 de marzo de 2024, se requirió a la Dirección Distrital lo siguiente:

- Plantillas de requerimiento de información
 5. Plantilla A: producción por cantón de la provincia de Manabí de kilogramos de carne faenada de ganado vacuno durante el periodo 2021 – 2023.

⁶⁰ Refiriéndose a la descomposición de un animal a través del uso de agentes químicos.

ii. Plantilla B: producción por cantón de la provincia de Manabí de kilogramos de carne faenada de ganado porcino durante el periodo 2021 – 2023.

- Información detallada de todos los apartados que contienen las Guías de Movilización de ganado bovino y porcino que hayan sido emitidas en la provincia de Manabí en el periodo comprendido entre enero de 2021 hasta diciembre de 2023. El detalle debe contener al menos los siguientes datos: cantón de origen, cantón de destino y cantidad de cabezas movilizadas. La información deberá ser únicamente respecto de las guías que estén relacionadas con el traslado a centros de faenamiento.
- Detalle de todos los parámetros revisados en las inspecciones realizadas en el cantón Portoviejo a frigoríficos y tercenas, en el periodo comprendido entre enero de 2021 hasta diciembre de 2023. La información deberá contener al menos: Registro Único de Contribuyentes, fecha, nombre comercial o razón social, nombre del representante legal o dueño, dirección, teléfono del local inspeccionado y cantidad (en kilogramos) aproximada de comercialización mensual.
- En caso de existir, estudios respecto del faenamiento del ganado bovino y porcino en la provincia de Manabí o en el cantón Portoviejo.
- Descripción del proceso para autorizar un centro de faenamiento de ganado bovino y porcino, sea este público, privado o mixto; y, los estándares mínimos y recomendables que deben cumplir.

En respuesta, mediante Oficio No. AGR-AGC/Z4/MANABÍ-2024-000126-OF de 25 de marzo de 2024, se remitió adjunto:

En formato PDF

- ❖ **Oficio No. AGR-AGC/Z4/MANABÍ-2024-000126-OF** de 25 de marzo de 2024, con documento con firma digital con el cual se da respuesta a la información requerida.
- ❖ **FORMATO DE INSPECCIÓN DE MATADEROS ÁMBITO NACIONAL: BOVINOS**, en el cual constan los parámetros que se evalúan al momento de realizar una inspección respecto de mataderos bovinos.
- ❖ **FORMATO DE INSPECCIÓN DE MATADEROS ÁMBITO NACIONAL: PORCINOS**, en el cual constan los parámetros que se evalúan al momento de realizar una inspección respecto de mataderos porcinos.
- ❖ **Oficio SCE-IGT-INAC-2024-096** de 07 de marzo de 2024, documento mediante el cual se realiza requerimiento de información por parte de la INAC.

En formato EXCEL

- ❖ Matriz de Registro de Operativos de Control de Origen y Movilización de Productos y Subproductos Cárnicos en estado Primario Destinados a Consumo
- ❖ Matriz – Movilización cerdos 2021 faenador
- ❖ Matriz – Movilización cerdos 2022 faenador
- ❖ Matriz – Movilización cerdos 2023 faenador
- ❖ Plantilla A – AGROCALIDAD, plantilla remitida por parte de la INAC
- ❖ Matriz – Rep_Movilizacion_SIFAE2_CF Manabí

Dirección Ejecutiva – Quito

Mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-097 de 08 de marzo de 2024, se requirió a la Dirección Ejecutiva lo siguiente:

- a. Plantilla A porcino: producción por cantón de la provincia de Manabí de cabezas de ganado porcino durante el periodo 2021 – 2023.
- b. Plantilla B porcino: producción por cantón de la provincia de Manabí de kilogramos de carne faenada de ganado porcino durante el periodo 2021 – 2023.
- c. Plantilla C porcino: consumo mensual por cantón y consumo per cápita en kilogramos de carne faenada de ganado porcino durante el periodo 2021 – 2023.
- d. Plantilla A vacuno: producción por cantón de la provincia de Manabí de cabezas de ganado vacuno durante el periodo 2021 – 2023.
- e. Plantilla B vacuno: producción por cantón de la provincia de Manabí de carne faenada de ganado vacuno durante el periodo 2021 – 2023.
- f. Plantilla C vacuno: consumo mensual por cantón y consumo per cápita en kilogramos de carne faenada de ganado vacuno durante el periodo 2021 – 2023.

Adicionalmente, en caso de existir, se solicitó que se presenten estudios respecto del faenamiento del ganado vacuno y porcino en la provincia de Manabí o en el cantón Portoviejo.

Al no contar con una oportuna respuesta al respecto, mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-152 de 10 de abril de 2024, se realizó una insistencia al requerimiento anteriormente señalado. Sin embargo, el 12 de abril de 2024 se receiptó el Oficio No. AGR-AGROCALIDAD/CIA-2024-000185-OF con fecha 05 de abril de 2024, al cual se adjuntaron las plantillas con información de bovinos y porcinos.

Respecto de lo remitido, se encontraron varias observaciones, como falta de datos o información incongruente, por lo cual, mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-161 de 26 de abril de 2024, se solicitó completar y verificar la información sobre la cual se generaron las observaciones expuestas en el documento referido. Al no contar con respuesta, mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-176 de 7 de mayo de 2024 se realizó

una primera insistencia; de igual manera, mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-183 de 10 de mayo de 2024, se procedió con una segunda insistencia.

Mediante Oficio No. AGR-AGROCALIDAD/DE-2024-000634-OF de 10 de mayo de 2024, AGROCALIDAD dio respuesta a las observaciones realizadas, revisó las matrices que se encontraban con inconsistencias y corrigió los datos correspondientes; además, aclaró la información proporcionada anteriormente.

Sin embargo, al encontrar aún dudas respecto de la información proporcionada, mediante Oficio No. SCE-IGT-INAC-2024-189 de 15 de mayo de 2024 se convocó a una reunión de trabajo. La misma se desarrolló el 20 de mayo de 2024 y por parte de AGROCALIDAD participaron Lenin Moreno, Analista de Certificación de Producción Primaria y Buenas Prácticas de la Dirección de Inocuidad de Alimentos, y Luz Aguilar, Responsable del Proyecto de Protección Zoonosanitaria del Ecuador bajo la Coordinación General de Sanidad Animal y Dirección de Control Zoonosanitario.

En dicha reunión se expusieron las dudas respecto de la información remitida en las plantillas proporcionadas y los servidores de AGROCALIDAD aclararon las inconsistencias encontradas. Cabe señalar que la información referida se presenta en el acápite respecto de la descripción del mercado.

Capítulo 5. Descripción del mercado

5.1. Definiciones y coyuntura del sector

El sector de la ganadería es uno de los más importantes dentro de la producción agropecuaria ecuatoriana, y dentro de este, el más relevante es el subsector de la ganadería bovina. Este subsector se divide en producción de carne, que principalmente se lleva a cabo en las regiones Costa y Oriente, y en producción de leche, que está enfocada en la región Sierra.⁶¹

La carne es definida como la parte blanda entre piel y huesos, esta se subdivide en carne roja proveniente de vacunos, cabras, ovejas, cerdos, etc., y carne blanca proveniente de aves. Para el presente análisis se tomará a la carne roja proveniente de ganado vacuno y porcino.⁶²

La ganadería ecuatoriana en su gran mayoría está conformada por razas de origen lechero y/o de doble propósito (faenamiento).

El sistema productivo del sector puede ser de tres tipos:⁶³

- **Extensivo:** se basa en el pastoreo de los animales que se realiza en amplias extensiones de pastizales. El faenamiento de las reses se da a una edad no menor a 3 años y los suplementos alimenticios y las técnicas de rotación son ausentes.
- **Semi-extensivo:** este tipo de producción basa la alimentación del animal en pasto principalmente, utiliza como complemento: leguminosas, tubérculos, subproductos agrícolas, entre otros. A su vez, permite control en el pastoreo, conservación, mejoramiento y almacenaje de forrajes, y la utilización de insumos como fertilizantes y maquinaria.
- **Intensivo:** este sistema productivo se desarrolla en establecimientos donde se cría al ganado en un espacio reducido y se les facilita la alimentación al suministrar la ración en el corral, donde los animales llegan a pesos de faena en 14 – 15 meses.

⁶¹ Argentina Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, “*Estudio de cadenas pecuarias del Ecuador*”. (Argentina: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2013), pág. 29, https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informacion_interes/informes_historicos/_archivos/000098=Estudio%20del%20mercado%20c%C3%A1rnico%20de%20Ecuador/000008-Estudio%20del%20mercado%20c%C3%A1rnico%20de%20Ecuador.pdf.

⁶² FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura*. Accedido el 11 de abril, [https://www.fao.org/3/w0073s/w0073s0x.htm#:~:text=La%20carne%20\(Foto%2062\)%20es,y%20aves%20\(particularmente%20pollo\)](https://www.fao.org/3/w0073s/w0073s0x.htm#:~:text=La%20carne%20(Foto%2062)%20es,y%20aves%20(particularmente%20pollo)).

⁶³ Argentina Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, “*Estudio de cadenas pecuarias del Ecuador*”, pág. 29, https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informacion_interes/informes_historicos/_archivos/000098=Estudio%20del%20mercado%20c%C3%A1rnico%20de%20Ecuador/000008-Estudio%20del%20mercado%20c%C3%A1rnico%20de%20Ecuador.pdf.

La mayoría de los bovinos son provenientes de razas cebú y en menor medida de razas europeas. Las razas con origen cebú se utilizan para criar ganado en condiciones climáticas cada vez más secas ya que se adaptan bien a las altas temperaturas. Las razas europeas (islas y continentes) desarrollan su potencial genético en áreas donde las condiciones son más favorables.⁶⁴

A nivel mundial se estima que para el 2030 la producción de carne vacuna incrementará a 75 toneladas métricas; el lento incremento se lo atribuye a que el consumidor ha cambiado sus preferencias por la carne de aves de corral. Por otro lado, se estima que la producción de la carne de cerdo para el mismo año crecerá 127 toneladas métricas. Por consiguiente, la oferta de carne se incrementará para responder a la creciente demanda a mediano plazo, con una mayor intensificación de la producción y aumentos de la eficiencia.⁶⁵

5.1.1 Cadena de valor

La cadena productiva de carnes describe el proceso de producción que va desde la crianza del ganado en pie hasta la elaboración de los diferentes tipos de productos: carne fresca, refrigerada o congelada; carne seca, salada o ahumada; derivados cárnicos (embutidos) y despojos animales.^{66 67}

Para el ganado vacuno en la etapa conocida como cría, deben recibir lactancia exclusiva y ser vacunados para evitar el desarrollo de enfermedades que puedan generar algún riesgo en la salud. Finalmente, en las etapas de levante y engorde se busca que los machos logren pesos entre los 450 y 500 kilogramos para su posterior comercialización. Por otra parte, las hembras generalmente son usadas para la producción de leche y la reproducción animal.

Para el ganado porcino el proceso inicia con la selección de la raza a utilizar en la reproducción para la obtención de los lechones. Además, se considera que la etapa más crítica es la lactancia, pues aquí el lechón desarrolla su sistema inmunológico y gana una gran cantidad de peso. Posterior a la lactancia, la etapa de cría se desarrolla en granjas

⁶⁴ *Ibid.*, pág. 29.

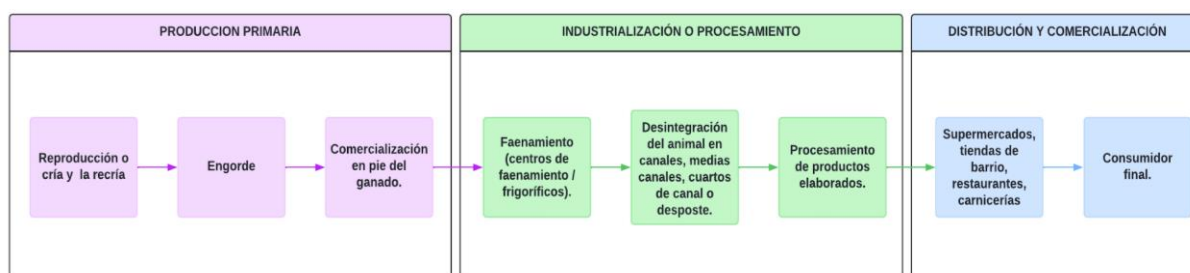
⁶⁵ OCDE/FAO, *Perspectivas Agrícolas 2021-2030*, (París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2021), pág. 186, párr. 2, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/47a9fa44-es.pdf?expires=1710189045&id=id&accname=guest&checksum=60A24FE747B02E6E68B3C71BF9EAE3F0>.

⁶⁶ Se considera como despojos a las partes extraídas de los animales, distinta de la carne de la canal y es considerada apta para el consumo humano, por ejemplo: hígado, riñones, corazón, lengua, entre otros.

⁶⁷ Colombia Departamento Nacional de Planeación, *Cadena productiva de Carnes y Productos Cárnicos Estructura, Comercio Internacional y Protección*, (Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2018), pág. 2, <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/estudios%20economicos/471.pdf>.

especializadas donde se tiene como objetivo producir lechones de entre 22 y 25 kilos para la venta.⁶⁸

La cadena de valor de carne de bovinos y porcinos está conformada por todas las actividades verticales que se ejecutan desde la producción primaria, pasando por la industrialización o procesamiento de la carne y finalizan en la comercialización. A continuación se la describe:



Mapa No. 1. Cadena de valor de carne bovina y porcina, elaborado por: Dirección Nacional de Promoción de la Competencia, fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, y Universidad de Buenos Aires.

● Producción primaria

Dentro de este eslabón se considera a la reproducción o cría como la primera actividad dentro de la cadena, cuyo objetivo principal es la producción de animales con contenido genético y la comercialización del producto final inmediato, que son los terneros y terneras destinados para el engorde. Para el caso de las hembras, su destino puede ser la reproducción o el engorde. En la etapa de la cría se desteta⁶⁹ al ternero para la etapa siguiente que consiste en engordar los animales hasta su terminación.⁷⁰ Por otro lado, la recría consiste en la reposición del rodeo de animales reproductivos que han cumplido con su ciclo biológico.⁷¹

El proceso de engorde se puede realizar a través de establecimientos específicos de invernada. Este se realiza en base a pasto con suplementación⁷² y se utilizan suelos de

⁶⁸ *Ibíd.*, pág. 6.

⁶⁹ Proceso final de la actividad de cría en donde se separa al ternero de la madre.

⁷⁰ Se entiende por *terminación* a la finalización del proceso de engorde del ganado. La calidad de su terminación depende de la sanidad, engrasamiento y conformación del animal, dado que estos elementos junto con el peso vivo determinan el valor comercial a la venta.

⁷¹ Pablo Callegaris, "Un análisis de la composición y estructura de la cadena de carne bovina argentina: procesos y actores", *Universidad de Buenos Aires, Argentina*, pág. 9, accedido el 22 de abril de 2024. https://agro.uba.ar/apuntes/wp-content/uploads/2020/01/22callegaris_pablo_apuntes.pdf

⁷² Argentina Ministerio de Economía, *Informes de Cadenas de Valor*, (Argentina: Ministerio de Economía, 2021), pág. 9, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ficha_sectorial_carne_bovina_-_diciembre.2021.pdf

aptitud agrícola-ganadera, capaces de ofrecer pasturas en cantidad y con alto valor energético.

Otra forma de engorde es mediante la actividad de *feedlots* que consiste en engordar animales en confinamiento absoluto, suministrando una dieta alimentaria balanceada y que están bajo estricto control sanitario y nutricional. A esta actividad de engorde ingresan terneros de cría para engordar, o terneros que han sido engordados a pasto y terminan en confinamiento. Al final de esta primera etapa se realiza la comercialización de animales en pie.⁷³

- **Industrialización o procesamiento**

Este eslabón comienza con el ganado en pie como materia prima para su faenamiento, mismo que se realiza en centros especializados. De esta actividad se obtiene la desintegración del animal en canales, medias canales, cortes como cuartos delanteros, cuartos traseros y otros productos y subproductos derivados de lo que se denomina desposte, en el que cada uno tiene una ruta productiva particular.

De los cortes que se efectúan a la carne faenada, existen aquellos que son destinados a su distribución directa para el consumo final y otros a productos intermedios para un procesamiento adicional, es decir, para la fabricación de productos alimenticios como hamburguesas y conservas que son ejecutados por establecimientos. Estos últimos que realizan productos elaborados, también llevan a cabo las tareas de conservación y envasado.⁷⁴

- **Distribución y comercialización**

La etapa de distribución y comercialización se puede llevar a cabo a través de matarifes y abastecedores. Se puede entender por aquellos a las carnicerías, supermercados y frigoríficos, y son quienes se relacionan de forma directa con el eslabón anterior que corresponde a la industria transformadora. Estos actúan de la siguiente manera:

1. Abastecedores: son aquellos que compran la media res o medio canal al frigorífico y abastecen a carnicerías;
2. Carnicerías: compran hacienda,⁷⁵ contratan servicio de faenamiento, y se autoabastecen a sí mismas y a otras carnicerías;

⁷³ Pablo Callegaris, “Un análisis de la composición y estructura de la cadena de carne bovina argentina: procesos y actores”, pág. 9, accedido el 22 de abril de 2024. https://agro.uba.ar/apuntes/wp-content/uploads/2020/01/22callegaris_pablo_apuntes.pdf

⁷⁴ Manuel Flores, “Mercado mundial y cadena de valor de la carne bovina”, (Documento de Trabajo N° 90, Universidad de la República de Montevideo, 2013), pág. 7, <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4596/1/DT%20S%202013%2090.pdf>

⁷⁵ El término “hacienda” se refiere al conjunto de ganados bovinos o porcinos comercializados en pie.

3. Supermercados: las cadenas de supermercados compran hacienda, contratan servicio de faenamiento, y se autoabastecen;
4. Frigoríficos: son quienes compran hacienda, faenan por cuenta propia, y abastecen a carnicerías y supermercados.⁷⁶

De estos operadores que actúan en este eslabón, se considera a las carnicerías y supermercados como las principales expendedoras de carne bovina; sin embargo, las carnicerías son elegidas antes que las grandes cadenas de supermercados, por su cercanía a los consumidores.⁷⁷

En esta etapa de la producción, su comercialización se da de forma directa como carne faenada o como productos elaborados. Para este último grupo su distribución generalmente se realiza mediante empresas intermediarias, quienes lo comercializan a restaurantes, tiendas de barrio, grandes cadenas de comida rápida y supermercados. Esta última categoría puede adquirir a empresas intermediarias o por lo general están integradas desde la etapa del engorde hasta su venta al consumidor final, dado el gran volumen de producción que operan.⁷⁸

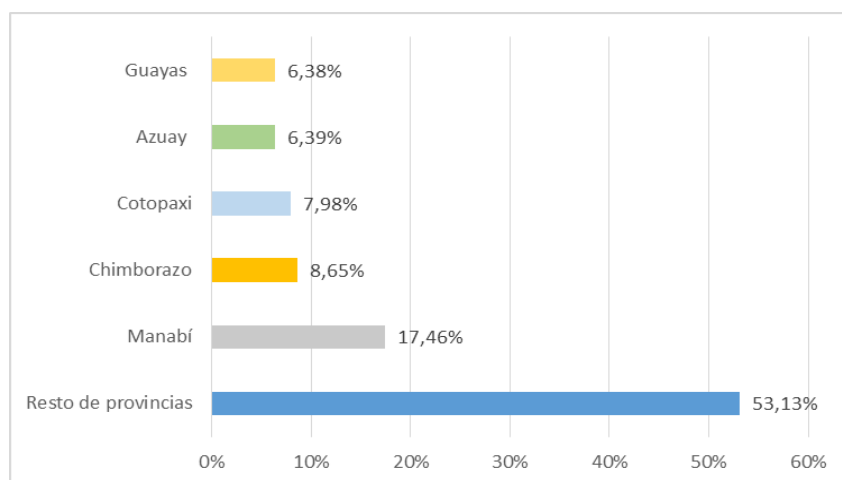
Para el 2023, la producción a nivel nacional de cabezas de ganado vacuno y porcino llegó a de 3.723.196 y 983.999 respectivamente. Esta producción se concentra en cinco provincias principalmente: en primer lugar se encuentra Manabí con el 17%, seguido por Chimborazo con el 8%, el 7% en Cotopaxi, y 6% para Azuay y Guayas.

⁷⁶ Pablo Callegaris, “Un análisis de la composición y estructura de la cadena de carne bovina argentina: procesos y actores”, pág. 9, accedido el 22 de abril de 2024. https://agro.uba.ar/apuntes/wp-content/uploads/2020/01/22callegaris_pablo_apuntes.pdf

⁷⁷ *Ibíd.*, pág. 18.

⁷⁸ *Ibíd.*

**Gráfico No. 1 Participación por provincia de la producción de carne vacuna y porcina
2023**



Fuente: ESPAC, 2023

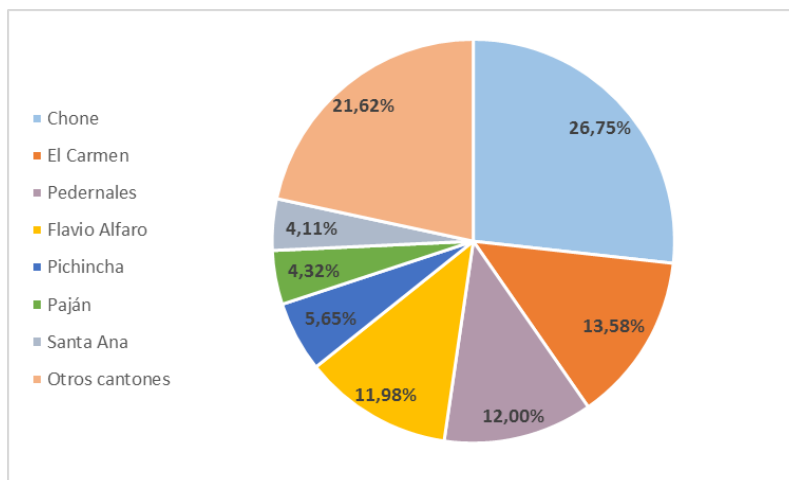
Elaborado por: Dirección Nacional de Promoción de la Competencia

En el siguiente apartado se presentan los cantones de la provincia de Manabí que tienen mayor participación en la producción de cabezas de ganado vacuno durante el periodo 2021 - 2023. En este se observa que los cantones con mayor registro de animales fueron: Chone con el 26,75% (787.610), El Carmen con el 13,58% (399.720), Pedernales con el 12% (353.305) y Flavio Alfaro con el 11,98% (352.695). Es importante mencionar que los datos presentados a continuación no representan el total de la producción por cantón durante este periodo.⁷⁹

A su vez el análisis se enfoca en Manabí producto de que la regulación concierne a dicha provincia y/o zona geográfica.

⁷⁹ Para el análisis de la producción de cabezas de ganado vacuno de los cantones de la provincia de Manabí, se solicitó información a AGROCALIDAD, misma que remitió únicamente la base de datos del catastro de animales bovinos que es actualizado anualmente en las campañas de vacunación de la fiebre aftosa que tiene una duración de 45 a 60 días.

Gráfico No. 2 Representación del número de cabezas de ganado vacuno producidas en los cantones de la provincia de Manabí durante el periodo 2021 - 2023

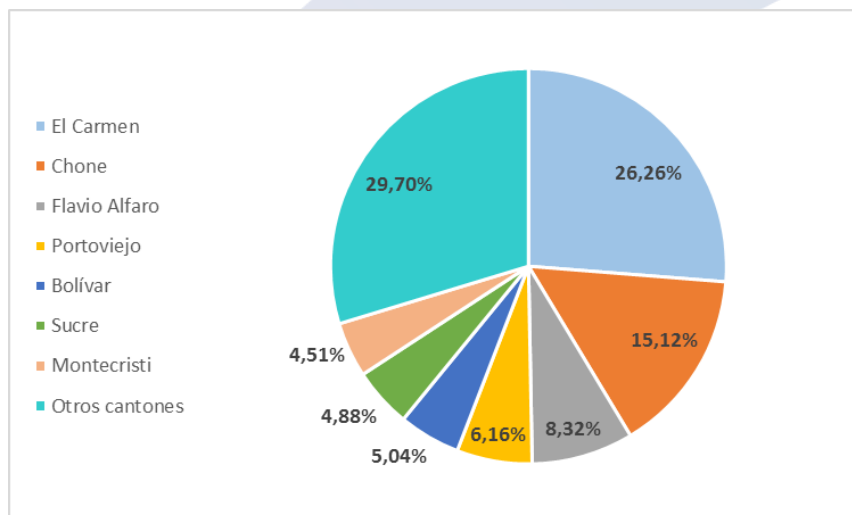


Fuente: AGROCALIDAD

Elaborado por: Dirección Nacional de Promoción de la Competencia

La producción de cabezas de ganado porcino en la provincia de Manabí se da principalmente en los cantones: El Carmen con el 26,26% (178.897), Chone con el 15,12% (103.030), Flavio Alfaro con el 8,32% (56.695) y Portoviejo con el 6,16% (41.988).

Gráfico No. 3 Representación del número de cabezas de ganado porcino producidas en los cantones de la provincia de Manabí durante el periodo 2021 - 2023



Fuente: AGROCALIDAD

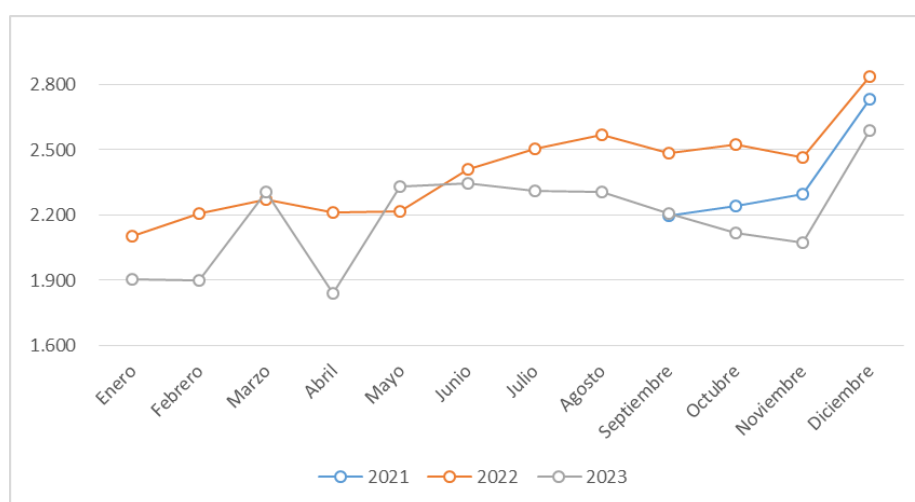
Elaborado por: Dirección Nacional de Promoción de la Competencia

De la información remitida por PORTOCOMERCIO EP se obtuvo la evolución de la cantidad de cabezas de ganado vacuno y porcino faenadas durante el periodo 2021 - 2023. Se pudo observar que en el año 2022 la cantidad de animales faenados por el

Centro Municipal presentó una tendencia creciente, mostrando mayor crecimiento en el último cuatrimestre en comparación con el año anterior.

Por otro lado, en el 2023 el número de animales faenados decreció en comparación con el 2022, siendo el mes de abril el punto más bajo y en diciembre el punto más alto de cabezas faenadas de vacunos y porcinos; sin embargo, no se alcanzaron los niveles de faenamiento del año anterior.

Gráfico No. 4 Evolución de las cabezas de ganado vacuno y porcino faenadas en PORTOCOMERCIO EP durante el periodo 2021 - 2023



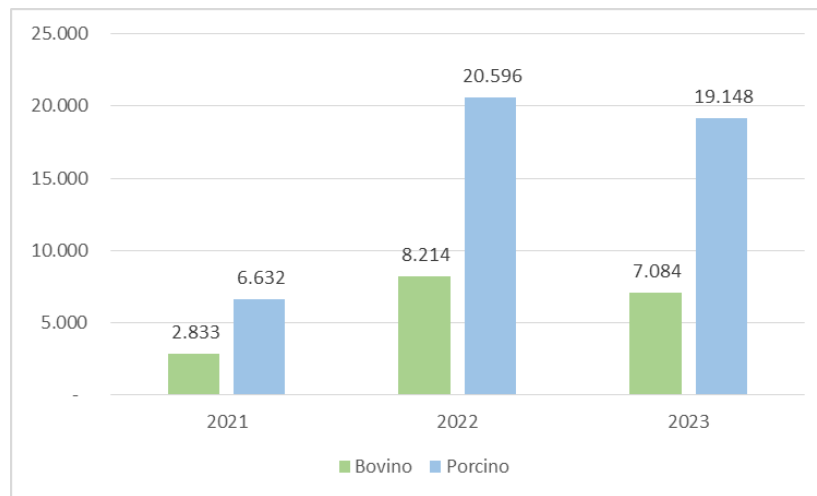
Fuente: PORTOCOMERCIO EP

Elaborado por: Dirección Nacional de Promoción de la Competencia

Sobre la cantidad de ganado vacuno y porcino faenado, se observa que PORTOCOMERCIO EP recibe en mayor cantidad animales porcinos. El 2022 fue el año de mayor producción y faenamiento para las dos especies; en tanto que para el 2023, se presentó un decrecimiento del 14% para bovinos y del 7% en porcinos comparándolo con el año anterior.⁸⁰

⁸⁰ Es importante mencionar que los datos reflejados en el Gráfico No. 5 para el año 2021 no representan el total de animales faenados por PORTOCOMERCIO EP durante ese periodo, dado que el operador no presentó información completa de todos los meses del mismo y únicamente se evidenció registro de los últimos 4 meses de dicho año.

Gráfico No. 5 Cantidad de cabezas de ganado vacuno y porcino faenadas en PORTOCOMERCIO EP durante el periodo 2021 - 2023



Fuente: PORTOCOMERCIO EP

Elaborado por: Dirección Nacional de Promoción de la Competencia

Capítulo 6. Análisis de legalidad de la barrera normativa

Es oportuno iniciar este análisis señalando que “[...] no toda regulación debe ser considerada como negativa [...]”,⁸¹ ni tampoco como una barrera normativa que afecta perniciosamente a la Competencia como tal. Para verificar el estatus de una norma bajo los parámetros establecidos en el Instructivo y en la Metodología, en el presente Informe se realizará una evaluación progresiva de los diferentes niveles y subniveles dispuestos en los documentos en mención, con el fin de verificar si la norma es en realidad una obstrucción a la Competencia y en qué nivel.

En tal razón, es preciso observar lo que determina el artículo 3 del Instructivo:

[...] [S]e entenderá como **barrera normativa a toda exigencia, requisito, limitación, prohibición** y/o cobro que imponga cualquier entidad u organismo del sector público, en ejercicio de su potestad normativa, que produce el efecto de condicionar, restringir u obstaculizar el acceso, permanencia y/o salida de los operadores económicos en un mercado. [...] ⁸²

Una vez revisada la definición de barrera normativa, se inicia con el análisis del nivel de legalidad, mismo que se conforma de dos subniveles de análisis: el primero, en el que se examina si el órgano que emitió la norma ostentaba competencias específicas para tal efecto, y el segundo, en el cual se evalúa si la norma contraviene a otra norma del ordenamiento jurídico relacionada con el régimen de Competencia.⁸³

6.1. Primer subnivel del análisis de legalidad: Existencia de competencias y/o atribuciones conferidas por ley a las entidades que emiten y/o imponen la barrera normativa

La norma en la que se ha identificado la posible barrera normativa es la contenida en el artículo 8 de la Ordenanza Municipal:

Toda persona natural o sociedad que desarrolle actividades de faenamiento y comercialización de ganado dentro del cantón Portoviejo, está **obligada** a utilizar las instalaciones del Centro de Faenamiento Municipal, con el fin de salvaguardar la salud pública del cantón.

[...] ⁸⁴

⁸¹ Ecuador SCE, *Guía No. SCPM-INAC-DNPC-001 Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas*, 26 de octubre de 2020, pág. 18.

⁸² Ecuador SCE, *Resolución No. SCPM-DS-2021-03 Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas*, Registro Oficial No. 374, Suplemento, 20 de enero de 2021, art. 3. Énfasis añadido.

⁸³ *Ibíd.*, art. 8.

⁸⁴ Ecuador, *Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento*, art. 8. Énfasis añadido.

Es preciso observar que la referencia a ‘las actividades de faenamiento y comercialización de ganado’ en su conjunto podría no ser del todo clara en cuanto a su aplicación, puesto que, en estricto sentido, la obligatoriedad del uso de las instalaciones del Centro únicamente podría aplicarse respecto de las actividades de faenamiento y no sobre la comercialización de ganado como tal, debido a que el Centro no tiene capacidad de venta de ganado en pie. En ese sentido, en el presente documento solamente se considerará al servicio de faenamiento.

Una vez concebido esto, se debe acudir a lo que señala la Metodología con respecto al análisis que conlleva este subnivel, cuyo *primer filtro* es comprobar que “[...] la entidad tenga la atribución otorgada por ley que le habilite emitir la normativa o regulación, en la cual esté contenida la barrera normativa en forma total o parcial [...]”;⁸⁵ por tal motivo, se debe partir verificando quién emitió la Ordenanza Municipal. Esta fue promulgada por el Concejo Municipal del cantón Portoviejo (en adelante “Concejo”), en su calidad de encargado de la legislación y fiscalización del GADM de tal cantón, según lo dispuesto en el artículo 56 del COOTAD:

El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejales elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección de los concejales o concejales se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley.⁸⁶

Aquello coincide con el artículo 54 del mismo cuerpo normativo, en donde se señalan las funciones que tienen los GADM:

[...]

h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;

[...]

k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;

[...]

⁸⁵ Ecuador SCE, *Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas*, pág. 29, párr. 4.

⁸⁶ Ecuador, COOTAD, art. 56.

p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad.

[...].⁸⁷

Asimismo, el artículo 57 del COOTAD determina como parte de las atribuciones que tienen los concejos municipales “[...] [e]l ejercicio de la **facultad normativa** en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones; [...]”.⁸⁸

Adicionalmente, esto concuerda con lo que dispone el COA en su artículo 67, al mencionar que “[e]l ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, **no solo (sic) lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.** [...]”.⁸⁹

Pese a que con base en lo señalado acerca del *primer filtro* se podría entender que el GADM gozaría de las atribuciones suficientes para emitir la medida, el mismo instrumento dispone que también se analice un *segundo filtro* en donde cabe cerciorarse que la entidad “[...] no haya ido más allá de lo que le está permitido o que haya creado una nueva atribución que exceda la competencia conferida legalmente [...]”.⁹⁰

Para analizar aquello se debe considerar lo estipulado en el artículo 2 de la Ordenanza Municipal, misma que señala que esta última “[...] tiene como objeto **regular el funcionamiento del centro de faenamiento municipal del cantón Portoviejo** y establecer las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento”.⁹¹ Entonces, se identifica que la Ordenanza, misma que fue emitida en virtud de las atribuciones otorgadas por el COOTAD al Municipio, concierne dos *designios*: el primero, de *regular el funcionamiento del centro de faenamiento municipal de Portoviejo*, y el segundo, de *establecer las tasas por servicios relacionados al faenamiento*.⁹²

En cuanto al primero relacionado a la *regulación* del funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal, se entendería que este ampararía la disposición contenida en el artículo 8 de la Ordenanza sobre que las personas del cantón Portoviejo (que

⁸⁷*Ibíd.*, art. 54. Énfasis añadido.

⁸⁸*Ibíd.*, art. 57, lit. a). Énfasis añadido.

⁸⁹Ecuador, COA, art. 67. Énfasis añadido.

⁹⁰ Ecuador SCE, *Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas*, pág. 29, párr. 4.

⁹¹Ecuador, *Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento*, art. 2. Énfasis añadido.

⁹²Tomando en cuenta que la posible barrera normativa se encuentra en la primera atribución, solo se revisará aquella, y se dejará de lado la segunda.

desarrollen actividades de faenamiento) **están obligados a utilizar sus instalaciones**; en esta línea, de la forma en que está redactada el artículo, dicha **obligación** haría que (al menos en la práctica) se use de manera exclusiva el Centro de Faenamiento Municipal, lo cual se podría interpretar como un tipo de '*restricción a la competencia*' por la imposibilidad de que otros centros de faenamiento del cantón también puedan participar en el mercado y ser considerados por los usuarios de la zona.

Al respecto, en cuanto al establecimiento de restricciones a la competencia, el artículo 28 de la LORCPM dispone que:

Será admisible el establecimiento de **restricciones a la competencia mediante resolución motivada de la Junta de Regulación**, por razones de interés público, en cualquier sector de la economía nacional, en los siguientes casos:

1. Para el desarrollo de un monopolio estatal en favor del interés público;

[...]

3. Para la prestación de servicios públicos de conformidad con la Constitución de la República;

[...]

Procederá el establecimiento de restricciones a la competencia cuando se generen beneficios específicos, concretos y significativos para la satisfacción del interés general, en el ámbito o industria en la que se establezcan, se incremente la eficiencia y se generen beneficios a favor de los consumidores o usuarios, que justifiquen la aplicación de las mismas.

[...].⁹³

De aquí se desprende que el único ente competente para generar cualquier tipo de *restricción a la competencia* es la Junta de Regulación del Poder de Mercado⁹⁴ (en

⁹³Ecuador, LORCPM, art. 28. Énfasis añadido.

⁹⁴Entidad constituida conforme el artículo 35 de la LORCPM:

Corresponde a la Función Ejecutiva la rectoría, planificación, formulación de políticas públicas y regulación en el ámbito de esta Ley.

La regulación estará a cargo de la Junta de Regulación, cuyas atribuciones estarán establecidas en el Reglamento General de esta Ley, exclusivamente en el marco de los deberes, facultades y atribuciones establecidos para la Función Ejecutiva en la Constitución. La Junta de Regulación tendrá facultad para expedir normas con el carácter de generalmente obligatorias en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

Esto en armonía a lo que dispone el LORCPM con respecto a las atribuciones de la JRPM en su artículo 42:

La Junta de Regulación tendrá las siguientes facultades:

a) Ejercer la rectoría en la formulación de políticas públicas y su planificación en el ámbito de la ley, conforme a los deberes, facultades y atribuciones establecidos para la Función Ejecutiva en la Constitución de la República;

[...]

adelante “JRPM”), motivo por el cual, la Ordenanza (específicamente, en lo señalado en su artículo 8) infringiría el *segundo filtro* de análisis mencionado en párrafos anteriores; por ende, si bien el Concejo tendría la atribución regular el ejercicio de actividades económicas o empresariales dentro de su circunscripción territorial cantonal, dicha regulación sería extralimitada en aquellos casos donde se dé una restricción a la competencia.

En este sentido, el GADM, a pesar de tener la competencia para regular el ejercicio de las actividades económicas relacionadas al mismo dentro del cantón Portoviejo y por tanto el servicio de faenamiento por él brindado, a través de la Ordenanza estaría regulando más allá de lo establecido en el *objeto* del artículo 2 de la Ordenanza Municipal; es decir, el artículo 8 de la Ordenanza se extralimita en regular cuestiones externas o ajenas al Centro de Faenamiento Municipal del cantón Portoviejo, saliéndose del paraguas normativo que embiste la potestad de regular el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal constante en su *objeto*.

Con lo antes expuesto, se verifica que el GADM tiene la capacidad general de regular el ejercicio de las actividades económicas, entre ellas, las relacionadas a la prestación del servicio de faenamiento en el cantón; sin embargo, a través del artículo 8 se habrían excedido sus competencias por restringir la competencia, atribución exclusiva de la JRPM, y por lo tanto, no superaría este primer subnivel de legalidad y se configuraría como una barrera normativa parcial.⁹⁵

6.2. Segundo subnivel del análisis de legalidad: Si la barrera normativa contraviene o no alguna disposición del ordenamiento jurídico vigente

Conforme lo determinan la Metodología y el Instructivo, en el presente subnivel es necesario analizar si la regulación en análisis contraviene alguna norma del marco jurídico nacional. Sin embargo, en virtud de las facultades de la SCE, se analizará exclusivamente la existencia de posibles antinomias normativas que tengan relación con el régimen de Competencia.⁹⁶

En esa línea, también es importante señalar que la evaluación se lleva a cabo respecto de *reglas*, mas no de *principios*, lo cual (por ende) delimita el espectro sobre el cual se pueda identificar si existe contraposición de la norma analizada con otra norma del

d) Autorizar, mediante resolución motivada, el establecimiento de restricciones a la competencia, de conformidad con el artículo 28 de la Ley;
[...]

Ecuador, *LORCPM*, art. 35.

Ecuador, *RLORCPM*, art. 42.

⁹⁵ Se consideraría una barrera *parcial*, debido a que la Ordenanza Municipal no es una barrera normativa en su totalidad, solo el artículo 8 de la misma.

⁹⁶ A fin de no arrogarse funciones otorgadas a otras entidades públicas como la Procuraduría General del Estado o la Corte Constitucional.

ordenamiento al ámbito de Competencia.⁹⁷ Lo anterior, sin perjuicio de que también se pueda distinguir o apuntar la existencia de posibles antinomias que pudieran presentarse frente a los principios de tal régimen, sin que esto influya en el resultado de este subnivel.

Para facilitar este análisis, es oportuno traer nuevamente a colación la norma. El artículo 8 ordena al administrado⁹⁸ a que **imperativamente** haga uso de las instalaciones del Centro de Faenamiento Municipal. Lo señalado resulta en una política restrictiva, con la cual no se estaría promoviendo el desarrollo local ni la competencia, y como se analizará más adelante, tampoco se estaría cumpliendo la supuesta finalidad de salvaguardar la salud pública.

Tal y como se había dicho en el anterior subnivel de legalidad, las restricciones a la competencia son exclusiva facultad de la JRPM, por ende, existiría una contravención normativa (entendiéndose como contravención no solo a una infracción sino también a una vulneración o contraposición propiamente dicha) entre el artículo 8 de la Ordenanza Municipal y el artículo 28 de la LORCPM, al que se considera necesario hacer referencia nuevamente, en lo pertinente:

Será admisible el establecimiento de restricciones a la competencia mediante resolución motivada de la Junta de Regulación, por razones de interés público, en cualquier sector de la economía nacional, en los siguientes casos:

1. Para el desarrollo de un monopolio estatal en favor del interés público;

[...]

3. Para la prestación de servicios públicos de conformidad con la Constitución de la República;

[...].⁹⁹

En esa línea, el artículo 8 de la Ordenanza Municipal podría ajustarse al escenario señalado en el numeral 1 del artículo 28 de la LORCPM, puesto que obliga a todo tipo de personas a usar exclusivamente el Centro de Faenamiento Municipal, y ello implica que no pueda existir otro centro y que se favorezca la existencia de un monopolio estatal. Por otro lado, la norma en análisis también podría enmarcarse en lo establecido en el numeral 3 del mismo artículo 28, en vista de que el servicio de faenamiento es una prestación que se entrega a través de un ente público.

⁹⁷ Ver más información en el Anexo Explicativo que hemos preparado y que se encuentra al final del documento.

⁹⁸ Entendiéndose a este como “[...] [t]oda persona natural o sociedad que desarrolle actividades de faenamiento y comercialización de ganado dentro del cantón Portoviejo [...]”. Ecuador, Ordenanza Municipal, art. 8.

⁹⁹ Ecuador, LORCPM, art. 28.

En cualquiera de los dos escenarios, el ente encargado de emitir resolución motivada para la imposición de restricciones a la Competencia es la JRPM, y es en este preciso escenario donde se genera la contravención normativa, puesto que el establecimiento de restricciones a la competencia debe realizarse mediante resolución motivada, lo cual no fue observado en este caso.

Con todo lo expuesto, se identifica la existencia de una contraposición al artículo 28 - *norma en materia de Competencia*-, por generar una restricción y no seguir el debido procedimiento de emitirla bajo resolución motivada de la JRPM. En consecuencia, la medida en análisis no sobrepasa el presente subnivel de legalidad.

Capítulo 7. Análisis de proporcionalidad de la barrera normativa

Pese a que la normativa analizada no superó el nivel de legalidad, es facultativo de la SCE continuar con el análisis de los siguientes subniveles.¹⁰⁰ Esto se consideró pertinente ya que el artículo 8 de la Ordenanza Municipal podría adolecer de fallas en su diseño y generaría efectos contrarios a la libre concurrencia en el mercado relacionado, a pesar de que la política pública en cuestión fue (presumiblemente) pensada para salvaguardar la inocuidad en el faenamiento de animales.

Así, de acuerdo a las justificaciones brindadas, en este Capítulo se abordarán los dos primeros parámetros del análisis de proporcionalidad de los tres que se consideran en la Metodología, siendo estos los de *idoneidad* y *necesidad*.

7.1. Idoneidad

Para efectos del análisis de idoneidad, es preciso empezar revisando lo establecido en el numeral 1 del artículo 9 del Instructivo, mismo que determina que se examinará:

1. La idoneidad de la medida, cuya evaluación implica:
 - a) La identificación del objetivo o finalidad que persigue la entidad u organismo que expidió o aplica la normativa que contiene la barrera normativa; y,
 - b) La adecuación del objetivo a la medida impuesta por la barrera normativa.¹⁰¹

7.1.1. Interés público legítimo

Para hablar del interés público legítimo es preciso recoger que la Corte Constitucional señala que el “[...] fin constitucionalmente válido es un concepto abierto que permite un margen de interpretación [...]”¹⁰² que “[...] debe tener una relación con el reconocimiento, desarrollo o garantía de derechos [...]”.¹⁰³ En este sentido, se observa que la Corte Constitucional colombiana, en materia de competencia, señala que el interés público “[...] se materializa en el beneficio obtenido por la comunidad de una mayor calidad y unos mejores precios de los bienes y servicios que se derivan como resultado de una sana concurrencia”.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Ecuador Superintendencia de Competencia Económica, *Resolución No. SCPM-DS-2021-03 “Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas”*, art. 8.

¹⁰¹ *Ibíd.*, art. 9.

¹⁰² Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia” en *Juicio No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario)*, 12 de junio de 2019, párr. 89.

¹⁰³ *Ibíd.*, párr. 107.

¹⁰⁴ Corte Constitucional Colombiana, “Sentencia C-616/01”, Corte Constitucional, accedido el 19 de diciembre de 2021, pág. 37. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-616-01.htm>

De esta forma, se entiende que el interés público “[...] significa ante todo el respeto [a los] derechos fundamentales establecidos en una constitución democrática [...]”.¹⁰⁵ Además, cabe mencionar que cuando se habla de interés público, “[...] se está haciendo referencia en principio a un interés participado por una mayoría de ciudadanos y que afecta a la sociedad como tal [...] [es decir,] se trata de un interés que está por encima de los intereses privados o parciales”.¹⁰⁶

Referente a lo señalado, a continuación se presenta lo que señala la normativa ecuatoriana, misma que se expondrá de acuerdo a su pertinencia y no necesariamente a un orden jerárquico, con el fin de dar un sentido a lo mencionado.

La LORCPM contempla este principio en su artículo 4, para lo cual menciona que:

En concordancia con la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente, los siguientes lineamientos se aplicarán para la regulación y formulación de política pública en la materia de esta Ley:

[...]

2. La defensa del interés general de la sociedad, que prevalece sobre el interés particular.

[...].¹⁰⁷

Ahora bien, para efectos del presente Informe es esencial observar que la normativa evaluada se emite en el marco de las facultades del Concejo Municipal del Cantón Portoviejo;¹⁰⁸ por lo tanto, la Ordenanza Municipal se encuentra supeditada a lo dispuesto por el COOTAD. Este cuerpo normativo en su artículo 3 señala:

Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:

[...]

b) Solidaridad.- Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas

¹⁰⁵ Nicolás López Calera, “El interés público: entre la ideología y el Derecho”, Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez 44, (2010), pág. 147. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/502/592>

¹⁰⁶ *Ibid.*, pág. 128.

¹⁰⁷ Ecuador LORCPM, art. 4.

¹⁰⁸ **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.

El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley. [...] Énfasis añadido.

Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 7.

circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

[...]

d) Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

[...]

h) Sustentabilidad del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.

[...].¹⁰⁹

Por su parte, el artículo 54, otorga a los GADM, entre otras, las siguientes funciones:

[...]

h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;

k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

[...]

l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;

[...]

¹⁰⁹ *Ibíd.*, art. 3. Énfasis añadido

p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales, ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;

[...].¹¹⁰

En este sentido, cabe señalar que el numeral 25 del artículo 66 de la CRE “[...] reconoce y garantizará a las personas: [...] e]l derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características. [...]”.¹¹¹

Bajo estos preceptos, y como ya se lo mencionó en los subniveles anteriores, se debe recordar que la Ordenanza Municipal en su artículo 2 señala que “[...] tiene como objeto regular el funcionamiento del centro de faenamiento municipal del cantón Portoviejo y establecer las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento”,¹¹² y asimismo, su artículo 6 menciona que:

El Centro de Faenamiento Municipal brindará los siguientes servicios:

- 1) De rastro, para todo tipo de ganado destinado a la producción de carne para consumo humano, así como para el aprovechamiento e industrialización de los subproductos que provengan de esta actividad; y, en general todos aquellos afines que estén determinados en la Ley de Mataderos y la Ley Orgánica de la Salud.
- 2) De recepción, vigilancia en corrales, faenamiento, inspección pre y post mortem, laboratorio, servicios complementarios, despacho, transporte, y todos aquellos que fueren necesarios para el faenamiento y distribución de carne de cualquier tipo de ganado.¹¹³

Con base en lo expuesto, se entendería que la normativa invoca como interés público legítimo el acceso a servicios públicos de calidad, eficiencia y buen trato, que satisfagan necesidades colectivas en el cantón Portoviejo.

Por otra parte, al referirse en específico a lo establecido en el artículo 8 de la Ordenanza, podemos observar que al estipular que el uso de “[...] las instalaciones del Centro de Faenamiento Municipal, [es] con el fin de salvaguardar la salud pública del cantón”, se pretende invocar también a la salud como un interés legítimo. En este sentido, caben dos precisiones:

¹¹⁰ *Ibíd.*, art. 54. Énfasis añadido.

¹¹¹ *Constitución de la República del Ecuador*, art. 66, num. 25. Énfasis añadido.

¹¹² *Ecuador, Ordenanza que Regula el Funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y Establece las Tasas por Servicios Relacionados a las Actividades de Faenamiento*, art. 2.

¹¹³ *Ibíd.*, art. 6.

1. La Ordenanza se refiere a la Regulación del Centro de Faenamiento Municipal, mientras que el interés público invocado en su artículo 8 sería respecto de un tema *zoosanitario*; en esta línea, el mencionado tema podría no guardar una relación directa con el interés público legítimo que se identificó anteriormente respecto de la Ordenanza como tal, en cuanto al acceso a servicios públicos de calidad, eficiencia y buen trato.
2. Si bien se podría entender que el interés público invocado obedece a un tema *zoosanitario*, es preciso mencionar que el COOTAD faculta a los GADs a “[p]restar servicios que satisfagan necesidades colectivas [...] servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios”,¹¹⁴ mas no establece que será este nivel de gobierno, (es decir, el Concejo Municipal), quien tendrá la competencia de salvaguardar la salud pública en temas *zoosanitarios* dentro de su jurisdicción.

De hecho, la LOSA en su artículo 6 establece que:

La Autoridad Agraria Nacional ejerce las competencias en materia de sanidad agropecuaria y es la responsable de prevenir, preservar, mejorar y fortalecer el estatus fito y *zoosanitario* de los vegetales, animales y productos agropecuarios en el territorio nacional.

Tendrá a su cargo la formulación, implementación y ejecución de las políticas nacionales de sanidad agropecuaria y ejercerá las competencias establecidas en esta Ley.¹¹⁵

La Autoridad a la que se hace referencia en tal disposición es AGROCALIDAD, puesto que entre las competencias que se le han otorgado se encuentran:

- a) Ejercer la rectoría en materia de sanidad fito y *zoosanitaria* y de la inocuidad de productos agropecuarios en su fase primaria;
- b) Formular y administrar las políticas nacionales de sanidad agropecuaria;
- c) Establecer principios y estándares para la aplicación de buenas prácticas de sanidad animal y vegetal que garanticen el uso adecuado de los recursos agropecuarios;
- d) Establecer lineamientos de carácter fito y *zoosanitario* en función de las características propias del territorio;

[...]

¹¹⁴ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 54 lit. I).

¹¹⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria*, art. 6.

f) Promover la participación en la formulación y aplicación de las políticas públicas de sanidad agropecuaria;

[...].¹¹⁶

Por tal motivo, AGROCALIDAD mediante el artículo 5 de la Resolución No. 0024 expidió los lineamientos para responsabilizar a los GADs municipales y metropolitanos, para precautelar la inocuidad de los alimentos de origen agropecuario en su estado primario:

Será responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, **vigilar y controlar la inocuidad de los productos de origen agropecuario en su estado primario**, en todo el proceso de producción, post cosecha, transporte, recepción, acopio, distribución y comercialización incluida la importación de dichos alimentos, así como verificar su origen en su jurisdicción, conforme a las normativas vigentes establecidas de acuerdo al producto o, en su defecto a las normas internacionales que se adopten como propias en el país.¹¹⁷

Sin embargo, pese a que esta disposición determina la corresponsabilidad de los GADs respecto de la vigilancia y control de la inocuidad en los alimentos de origen pecuario en estado primario, no se evidencia que sea el GAD Municipal el ente competente para invocar como interés público **legítimo** el salvaguardar la salud pública; más aún si se toma en cuenta que es AGROCALIDAD la encargada de expedir las normas y lineamientos que deben adoptarse para la protección de la inocuidad de los alimentos.

7.1.2. Problema o contingencia (*punto de partida*)

En consideración de la información proporcionada por parte de PORTOCOMERCIO EP y a lo señalado en la reunión mantenida el 23 de octubre de 2023, es importante manifestar que en primera instancia se señaló que uno de los problemas que enfrenta el cantón Portoviejo es el crecimiento de centros informales de faenamiento. En segunda instancia, y de manera consecuente, se determinó que la bioseguridad al momento de manipular la carne tiene un alto grado de contaminación, con lo cual se desencadenan posibles enfermedades gastrointestinales.¹¹⁸

¹¹⁶ *Ibíd.*, art. 7.

¹¹⁷ Ecuador AGROCALIDAD, Resolución No. 0024 - Expídense los lineamientos para corresponsabilizar a las personas naturales y jurídicas, así como a los GAD Municipales y Metropolitanos, para precautelar la inocuidad de los alimentos de origen agropecuario en su estado primario, Registro Oficial No. 478, 30 de abril 2019, art. 5. Énfasis añadido.

¹¹⁸ Cabe mencionar que dichas problemáticas fueron ratificadas en la reunión mantenida el 22 de enero de 2024.

De la información entregada a través del Escrito el 31 de enero de 2024, se resalta lo señalado en el numeral 3, denominado “DESARROLLO”, párrafo 5 del Oficio No. EPMCCDTMC-GG-2024-215 de 14 de marzo de 2024 de PORTOCOMERCIO EP, en donde se menciona que se conoce “[...] las problemáticas de salubridad existentes con riesgos de contaminación en el país, respecto a la comercialización y transporte de productos y subproductos cárnicos [...]”. Posteriormente, en el párrafo 9 se hace referencia a que “[...] la escencia (sic) de la Ordenanza está orientada a regular, controlar y erradicar el aumento de la comercialización de carnes de dudosa procedencia en el cantón que provienen de camales clandestinos, con altos de índices de contaminación [...]”,¹¹⁹ y, a evitar “[...] el aumento de enfermedades de transmisión alimentaria, causando problemas de salud pública, de conformidad a la Ley de Soberanía Alimentaria”.¹²⁰

Por lo antes expuesto, se puede mencionar que existen dos problemáticas consecuentes a ser subsanadas en el cantón Portoviejo: 1) la existencia de centros de faenamiento clandestinos o informales; y, 2) la falta de cumplimiento de medidas de bioseguridad alimentaria e inocuidad en productos cárnicos de consumo masivo, que ocasionan el aumento de enfermedades de transmisión alimentaria.

7.1.3. Objetivo la norma

Como objetivo de aplicación de la Ordenanza Municipal en su artículo 2 se señala el de: “[...] regular el funcionamiento del centro de faenamiento municipal del cantón Portoviejo y establecer las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento”.¹²¹ Sin embargo, este no sería el único objetivo, en virtud de que el artículo 8 de la misma Ordenanza señala que el uso de “[...] las instalaciones del Centro de Faenamiento Municipal, [es] con el fin de salvaguardar la salud pública del cantón”.

Esto denota que el artículo 8, de manera independiente buscaría cumplir con un objetivo distinto al que la normativa persigue en conjunto. Por tal motivo, para efectos del presente Informe se tomarán los dos objetivos identificados y se los analizará posteriormente de forma individual respecto de la medida implementada.

7.1.4. Medida implementada

Ante las contingencias señaladas anteriormente, se observa que la autoridad implementa como medida lo señalado en el artículo 8 de la Ordenanza Municipal, misma que dispone:

¹¹⁹ Énfasis corresponde al texto original.

¹²⁰ Énfasis corresponde al texto original.

¹²¹ Ecuador, *Ordenanza que Regula el Funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del cantón Portoviejo y Establece las Tasas por Servicios Relacionados a las Actividades de Faenamiento*, art. 2.

Toda persona natural o sociedad que desarrolle actividades de faenamiento y comercialización de ganado dentro del cantón Portoviejo, está obligada a utilizar las instalaciones del Centro de Faenamiento Municipal, con el fin de salvaguardar la salud pública del cantón.

El servicio que se brinda en el Centro de Faenamiento Municipal de Portoviejo se pondrá a disposición de quien lo requiera sin importar su lugar de residencia.¹²²

7.1.5. Descripción de lo consultado con los reguladores

De las reuniones mantenidas y de la información entregada por parte de PORTOCOMERCIO EP, descritas en el acápite 4.1.1. del presente Informe, se recoge que la entidad no ostenta información documentada que justifique lo dispuesto en el artículo 8 de la Ordenanza Municipal, la cual es objeto de evaluación en este Informe.

7.1.6. Relación entre el objetivo identificado y el medio implementado

Para iniciar este análisis es importante recordar que se han identificado dos objetivos que fueron identificados en el acápite 7.1.3. En consecuencia, se procederá a observar la relación de estos dos objetivos por separado:

7.1.6.1. Regular el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del cantón Portoviejo y establecer las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento

Este es el objetivo de la Ordenanza a nivel macro, y para alcanzarlo, razonablemente se esperaría que la norma contenga las directrices que determinen el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal y establezca las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento (lo cual sí existe en el mismo cuerpo normativo); sin embargo, como medida para cumplirlo, la autoridad habría dispuesto que toda persona natural o sociedad que desarrolle actividades de faenamiento y comercialización de ganado dentro del cantón Portoviejo, obligatoriamente haga uso de este Centro. Ante esto, y al traer a la memoria las facultades que el COOTAD establece a favor de los GADM, se verifica que entre otras atribuciones, estos pueden:¹²³

[...]

h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;

¹²² *Ibíd.*, art. 8. Énfasis añadido.

¹²³ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 54 lit. I). Énfasis añadido.

[...]

l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas [...]; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;

[...]

p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales, ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;

[...]

No obstante, a pesar de que el COOTAD (aparentemente) habilitaría a que los GADs regulen actividades (entre ellas económicas y empresariales), y con ello en el caso específico, establecer la obligatoriedad del uso del Centro de Faenamiento Municipal por parte de los usuarios, por todo lo mencionado en el análisis de legalidad, una restricción de tal tipo solamente estaría atribuida a la JRPM; por el contrario, el COOTAD establece que los GADM deben promover espacios de desarrollo económico local o a fomentar actividades económicas o empresariales.

Por otra parte, al obligar el uso del Centro de Faenamiento, se estaría restringiendo la entrada de operadores económicos que pretendan establecer un centro para desarrollar este tipo de actividad económica, sea este de carácter privado o mixto. Para ello, es preciso recordar que la LOSA establece que “[l]os centro (*sic*) de faenamiento podrán ser públicos, privados, mixtos [y] de la economía popular y solidaria; estos a su vez podrán ser industrial[es], semindustrial[es] y artesanal[es]. [...]”.¹²⁴

Por lo antes mencionado, se puede deducir que el objetivo que pretende alcanzar la normativa no guarda relación con la medida implementada, ya que no se encuentra razonabilidad respecto de cómo el obligar al uso del Centro de Faenamiento Municipal puede contribuir para regular su funcionamiento y establecer las tasas por servicios relacionados a actividades de faenamiento. Esto se debe, en primer lugar, a que la regulación únicamente puede darse respecto del funcionamiento interno del Centro, no puede regular cuestiones ajenas al mismo como sucede en el presente caso; y, en segundo lugar, porque justamente regular al ámbito externo excede el ámbito de regulación otorgado conforme se señaló en el primer subnivel de legalidad.

¹²⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria*, art. 57.

7.1.6.2. Salvaguardar la salud pública del Cantón

Respecto de este análisis, se puede observar que la obligatoriedad del uso del Centro de Faenamiento Municipal, como medida implementada, buscaría cumplir con el objetivo de salvaguardar la salud pública del Cantón, en atención a las problemáticas relacionadas a la sanidad agropecuaria. En este sentido, es pertinente recordar que de conformidad con los argumentos contemplados en el acápite 7.1.1., se identificó que AGROCALIDAD es la entidad competente para expedir las normas y lineamientos que deben adoptarse para la protección de la inocuidad de los alimentos.

Por tal motivo, al no ser el GAD Municipal la instancia correspondiente para el control y vigilancia de la sanidad agropecuaria, se puede observar que la medida implementada en el artículo 8 de la Ordenanza Municipal no guardaría relación con el objeto de la norma señalado en el mismo artículo, ya que no se encuentra razonabilidad respecto de cómo el obligar al uso del Centro de Faenamiento Municipal podría contribuir idóneamente con el objetivo de salvaguardar la salud pública del Cantón Portoviejo, sobre todo en virtud de que AGROCALIDAD es el máximo responsable de salvaguardar dicho objetivo relativo a la salud.

Por lo antes señalado, se evidencia que la relación entre los objetivos que pretendería perseguir la norma y la medida implementada no es razonable, y por lo tanto no sería idónea. En definitiva, se determina que el artículo 8 de la Ordenanza Municipal no superaría el presente subnivel de proporcionalidad y se configuraría como una barrera normativa parcial de entrada y permanencia, al exigir el uso del centro de faenamiento municipal, lo que derivaría en la prohibición para que operadores económicos pretendan desarrollar o desarrollen actividades de faenamiento y comercialización de ganado dentro del cantón Portoviejo.

7.2. Necesidad

Este subnivel busca examinar si la restricción que implica la barrera normativa puede considerarse excesiva, o si pudo haberse evitado a través de medios alternativos menos restrictivos. Con base en lo señalado en la Metodología, para el efecto del correspondiente análisis se deben desarrollar los siguientes puntos:

- (i) Identificar la existencia de alternativas a los medios empleados por la barrera normativa analizada; estas deben ser catalogadas –por lo menos– como igualmente idóneas que el medio empleado.

- (ii) Efectuar una comparación de intensidades de restricciones entre el medio actualmente empleado por la barrera y las alternativas que han sido identificadas como (al menos) igualmente idóneas.¹²⁵

Se ha considerado pertinente tratar ambos puntos de manera general de conformidad con la información recabada, puesto que ello fortalecería los argumentos de si la medida analizada se constituye o no como una barrera normativa que puede afectar negativamente a la competencia dentro de este subnivel de proporcionalidad.

7.2.1. Identificación de alternativas a los medios empleados por la barrera normativa analizada –al menos– igualmente idóneas

Para efectos del presente análisis es preciso recordar los objetivos que la normativa persigue y frente a ellos qué alternativa se puede identificar que sea a la vez tanto o más idónea que la medida implementada respecto de la obligatoriedad del uso del Centro de Faenamiento Municipal.

Luego de las reuniones mantenidas y de la información revisada, se pudo observar que no se previó una opción diferente a la señalada en la normativa. En ese sentido, a continuación se analizará como alternativa el **supuesto** de que la disposición obligatoria sea eliminada.

7.2.2. Comparación de la intensidad de la restricción entre la medida actual y la alternativa

Como se mencionó en el anterior subnivel de proporcionalidad, la medida actual estaría restringiendo sin justificaciones idóneas la entrada de nuevos operadores económicos a desarrollar actividades de faenamiento y comercialización de ganado dentro del cantón Portoviejo. A continuación se evaluará si la alternativa, que para el presente caso sería la propuesta de eliminación de la medida, cumpliría con los objetivos de la normativa sin ser restrictiva, o a su vez menos restrictiva que la actual.

7.2.2.1. Regular el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del cantón Portoviejo y establecer las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento

Si el objetivo de la normativa en su conjunto es la de regular el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del cantón Portoviejo y establecer las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento, esto estaría atendido por las directrices de funcionamiento y el establecimiento claro del costo que se debe cancelar por los servicios que se proveen desde este Centro.

¹²⁵ Ecuador SCE, *Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas*, pág. 34.

En tal razón, no se vería la necesidad de la obligación del uso del centro de faenamiento para cumplir el objetivo en mención.

7.2.2.2. Salvaguardar la salud pública del Cantón

Respecto de este objetivo cabe recordar que al buscar salvaguardar la salud pública del Cantón se pretende contrarrestar los dos problemas señalados anteriormente: 1) existencia de centros de faenamiento clandestinos o informales; y, 2) falta de cumplimiento de medidas de bioseguridad alimentaria e inocuidad de productos cárnicos de consumo masivo, que ocasionan el aumento de enfermedades de transmisión alimentaria. Dichos problemas son consecuentes y radicarían en el tratamiento inocuo de la carne.

En este sentido, es preciso indicar que AGROCALIDAD mediante el Manual de Procedimientos para la Inspección y Habilitación de Mataderos tiene como objeto:

Vigilar y Controlar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Normativa Ecuatoriana (Ley de mataderos, el Reglamento a la Ley de mataderos, Ley de Erradicación de la Fiebre Aftosa, Ley de Sanidad Animal y NTE INEN 1218:1982-02 en los Centros de Faenamiento o mataderos de especies mayores (bovinos), especies menores (porcinos, caprinos, ovinos y aves) y otras aceptadas por la legislación ecuatoriana y destinadas al consumo humano en el país, velando por la inocuidad de los alimentos en la fase primaria.¹²⁶

Asimismo, señala que:

Este manual se aplica a las instalaciones, equipos, sub-productos, y procesos desarrollados por los mataderos, desde la recepción de los animales vivos hasta el despacho de las canales y/o carcasas o sus sub-productos enfriados o congelados.

El Manual de Registro, Inspección y Habilitación de mataderos contempla la guía metodológica del registro, inspección y habilitación de mataderos a efectos del cumplimiento de la normativa ecuatoriana en el tema[.]¹²⁷

Por otro lado, el Manual de Procedimientos para la Regulación y Control de Origen de Productos y Subproductos Cárnicos en Estado Primario Destinados a Consumo Humano, mantiene como objetivos:

a) Establecer la regulación para que los centros de faenamiento certifiquen de manera documental el estatus sanitario de los productos y subproductos cárnicos primarios originados en estos establecimientos, lo cual permita

¹²⁶Ecuador AGROCALIDAD, *Resolución No. DAJ-2013484-0201.0247- Manual de Procedimientos para la Inspección y Habilitación de Mataderos*, 4 de diciembre de 2013, núm. 2.

¹²⁷ *Ibíd.*, núm. 1.

determinar su origen, aportando esta información a los demás eslabones de la cadena.

b) Establecer el procedimiento para el control de la procedencia de productos y subproductos cárnicos basado en la verificación documental de la certificación emitida en el origen de los mismos.¹²⁸

Respecto del ámbito de aplicación señala que:

a) Los procedimientos contemplados en el presente manual son de aplicación obligatoria por parte de los centros de faenamiento y su personal, médicos veterinarios autorizados y por **todas aquellas personas naturales o jurídicas que intervengan en cualquiera de los eslabones de la cadena cárnica primaria desde el faenamiento hasta antes de la llegada de los productos y subproductos cárnicos primarios al consumidor final; además deben ser acatadas por todas las autoridades del régimen institucional** de la Función Ejecutiva que ejercen competencias sectoriales de regulación y control sanitarias; **de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Municipales y Metropolitanos**, Policía Nacional, vigilantes e inspectores del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y todos aquellos considerados parte del sistema nacional de control de sanidad agropecuaria.

b) Las disposiciones contenidas en el presente manual, comprenden los requisitos y procedimientos que permitan determinar el origen de los productos y sub subproductos cárnicos primarios, además de los lineamientos a cumplir para que todas las personas naturales o jurídicas que intervengan en cualquiera de los eslabones de la cadena cárnica primaria, desde el faenamiento hasta antes de la llegada de los productos y subproductos cárnicos primarios al consumidor final puedan conocer y dar a conocer su origen.¹²⁹

En este sentido, y considerando lo establecido en los dos cuerpos normativos antes señalados, se podría colegir que al ser AGROCALIDAD la entidad competente de salvaguardar la salud pública, se estaría cumpliendo con el objetivo previsto y a su vez, trataría a los dos problemas contemplados. Es importante señalar que esto es tomando en cuenta que el cumplimiento del objetivo está sujeto a otro nivel de gobierno.¹³⁰

Además, el GADM del cantón Portoviejo, cuenta con la Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo Económico en el Cantón Portoviejo, e incorpora en el Título II referente a las actividades económicas, un capítulo nuevo

¹²⁸ Ecuador AGROCALIDAD, *Resolución No. 0123- Manual de Procedimientos para la Regulación y Control de Origen de Productos y Subproductos Cárnicos en Estado Primario Destinados a Consumo Humano*, 31 de agosto de 2020, núm. 1.

¹²⁹ *Ibíd.*, núm. 2. Énfasis añadido.

¹³⁰ Se hace esta aseveración tomando en consideración que está sujeto a AGROCALIDAD (y no al GADM), entidad adscrita al MAG, institución que a su vez es perteneciente al Gobierno central.

que regula el funcionamiento de establecimientos de expendio de productos y subproductos cárnicos de consumo humano, misma que en su artículo 1 establece:

El presente Capítulo tiene por objeto normar el transporte y la comercialización de productos y subproductos cárnicos en tercenos, frigoríficos, puntos de venta, concesionarios, y su ubicación dentro del cantón, con el fin de garantizar la soberanía alimentaria con productos higiénicamente aptos para el consumo humano.¹³¹

Dicho cuerpo normativo sería consecuente con los lineamientos emitidos a los GADs para precautelar la inocuidad de los alimentos de origen agropecuario en su estado primario.

Por lo antes expuesto, se infiere que si se elimina la medida implementada, no necesariamente debería presentarse una directa afectación al cumplimiento del objetivo relacionado a la salud pública, y al tratamiento de productos y subproductos cárnicos, siempre que la entrada de operadores económicos que oferten el servicio de faenamiento de animales y que comercialicen ganado cumplan con los estándares y requisitos establecidos en el Manual de Procedimientos para la Inspección y Habilitación de Mataderos, normativa emitida para su habilitación.

Ahora bien, al recordar lo determinado en el subnivel de Idoneidad, se debe manifestar que la medida estaría restringiendo la entrada de operadores económicos que puedan ingresar al mercado y ofertar el servicio de faenamiento de animales y que comercialicen ganado. Es importante resaltar que podrían hacerlo siempre y cuando cumplan con los estándares y requisitos establecidos en el Manual de Procedimientos para la Inspección y Habilitación de Mataderos, normativa emitida para su habilitación.

Por otra parte, comercializadores de productos y subproductos cárnicos podrían beneficiarse de la libre competencia y elegir la mejor opción que consideren para acceder al servicio que estos centros de faenamiento proporcionen; de igual manera, siempre que se contemple lo dispuesto en el Manual de Procedimientos para la Regulación y Control de Origen de Productos y Subproductos Cárnicos en Estado Primario Destinados a Consumo Humano.

Tomando en consideración la normativa antes descrita, se determina que la alternativa de eliminar el artículo 8 de la Ordenanza Municipal sería una medida tanto o más idónea que la actual, y que razonablemente sería menos restrictiva, toda vez que permitiría, por una parte, que los operadores económicos que realizan actividades de faenamiento

¹³¹ Ecuador, *Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo Económico en el Cantón Portoviejo, e Incorpora en el Título II referente a las actividades económicas, un capítulo nuevo que regula el funcionamiento de establecimientos de expendio de productos y subproductos cárnicos de consumo humano*, Registro Oficial No. 1437, Edición Especial, 30 de diciembre de 2020, art. (...) 1.

y comercialización de ganado tengan la libertad de elección para ejercer su actividad en cualquier establecimiento; y por otra parte, que operadores económicos que pretendan ofertar el servicio de faenamiento no se encuentren en desventaja frente al Centro de Faenamiento Municipal.

Como resultado se identifica que la norma en análisis tampoco supera el subnivel de necesidad y que por tanto se constituye como una barrera normativa parcial de entrada y de permanencia que perjudicaría a la competencia en el mercado.

Capítulo 8. Conclusiones sobre la ilegalidad y/o desproporcionalidad de la barrera normativa

8.1. Conclusiones de legalidad

8.1.1 Primer subnivel

8.1.1.1 La ‘Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento’ (Ordenanza Municipal) fue promulgada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (GADM), a través de su Concejo, conforme a las funciones establecidas en los artículos 54 y 56 del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), los cuales le confieren, entre otras, la responsabilidad de legislar y fiscalizar sobre los asuntos del GADM, la regulación de actividades económicas locales y la promoción del desarrollo económico. Además, el artículo 57 del COOTAD autoriza expresamente a los concejos municipales a ejercer facultades normativas mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones, en las materias de su competencia.

8.1.1.2 Conforme a lo anterior, en primera instancia, se podría considerar que la norma en análisis superaría el primer subnivel de legalidad, toda vez que el GADM, a través de su órgano de regulación (es decir, el Concejo), tendría la capacidad de legislar respecto del servicio de faenamiento del Centro y del ejercicio de las actividades económicas relacionadas al mismo. Sin embargo, el artículo 2 de la Ordenanza Municipal establece que el objeto de la norma es el de regular el Centro y establecer tasas, y efectivamente así lo hace mediante los correspondientes artículos de la Ordenanza.

No obstante, el Concejo excedería sus facultades en razón de que, por la forma en que está redactada el artículo 8 de la Ordenanza sobre que todas las personas del cantón Portoviejo están obligadas a utilizar las instalaciones del Centro de Faenamiento Municipal, dicha obligación haría que (al menos en la práctica) se use de manera exclusiva este Centro, lo cual se podría interpretar como un tipo de ‘restricción a la competencia’, cuando el establecimiento de estas restricciones son de atribución exclusiva de la JRPM conforme lo dispuesto en el artículo 28 de la LORCPM, y por lo tanto, no se superaría este primer subnivel de legalidad.

8.1.2. Segundo subnivel

8.1.2.1 El Concejo estaría restringiendo la competencia al no permitir el uso de un centro de faenamiento diferente al municipal, esto a pesar de que de conformidad con lo señalado en el artículo 28 de la LORCPM, solo se permite establecer restricciones a la competencia por razones de interés público, como el desarrollo de un monopolio estatal o ante la prestación de servicios públicos, siempre que exista una resolución motivada por la Junta de Regulación de Poder de Mercado (JRPM) a favor de aquello.

Entonces, la atribución para restringir la competencia recae únicamente en la JRPM y en el presente análisis no se pudo observar que esta haya emitido una resolución motivada para aprobar la restricción a la competencia existente en este caso; razón por la cual, existiría un incumplimiento de las condiciones para poder imponer restricciones en el mercado. Todo esto resulta en una contraposición al artículo 28 de la LORCPM, y en consecuencia, el Concejo se está extralimitando en sus competencias al arrogarse funciones que no le corresponden; por lo que en definitiva, la norma no logra superar este subnivel.

8.2. Conclusiones de proporcionalidad

8.2.1. Idoneidad

Se pudo observar que PORTOCOMERCIO EP no posee documentación técnica que fundamente lo dispuesto en el artículo 8, por lo cual, la norma pudo haber sido adoptada sin la debida justificación.

Adicionalmente, la relación entre los objetivos de la norma y la medida impuesta no es razonable; y por ende, no es idónea, puesto que no se pudo comprobar cómo obligar al uso del Centro de Faenamiento Municipal pueda contribuir para regular su propio funcionamiento y establecer tasas por los servicios relacionados a actividades de faenamiento. En tal virtud, la medida no supera el subnivel y se considera una barrera normativa.

8.2.2 Necesidad

Una alternativa tanto o más idónea que la actual y menos restrictiva sería la de eliminar el artículo 8, puesto que ya existen a la par otras medidas que están direccionadas en el cumplimiento de los objetivos identificados en la norma (siendo estos la regulación del funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal, el establecimiento de las tasas por los servicios de faenamiento, o el de salvaguardar la salud pública), como los articulados correspondientes de la misma Ordenanza y los respectivos lineamientos de AGROCALIDAD en materia de salubridad. En tal razón, no se superó este subnivel y la norma en revisión se constituye como una barrera normativa.

En línea con lo anterior, se podría pensar que la restricción impuesta por el GADM con el objetivo de salvaguardar la salud pública no tendría asidero, puesto que siempre que se cumplan con los parámetros de bioseguridad e inocuidad se podría brindar el servicio de faenamiento en cualquier otro centro que no sea el Municipal.

Capítulo 9. Referencias bibliográficas

- Argentina, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, “Estudio de cadenas pecuarias del Ecuador”. (Argentina: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2013), pág. 29, https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informacion_interes/informes_historicos/archivos/000098=Estudio%20del%20mercado%20c%C3%A1rnicos%20de%20Ecuador/000008-Estudio%20del%20mercado%20c%C3%A1rnicos%20de%20Ecuador.pdf.
- , Ministerio de Economía, Informes se Cadenas de Valor, (Argentina: Ministerio de Economía, 2021), pág. 9, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ficha_sectorial_carne_bovina_-_diciembre.2021.pdf
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Cadena productiva de Carnes y Productos Cárnicos Estructura, Comercio Internacional y Protección, (Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2018), pág. 2, <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/estudios%20economicos/471.pdf>
- , Corte Constitucional, “Sentencia C-1287/01”, Corte Constitucional, accedido 23 de noviembre de 2021, párr. 5, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1287-01.htm>.
- , Corte Constitucional, “Sentencia C-616/01”, Corte Constitucional, accedido el 19 de diciembre de 2021, pág. 37. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-616-01.htm>
- Ecuador. Corte Constitucional para el período de transición, “Sentencia Interpretativa n.º: 0001-09-SIC-CC”, en Caso n.º: 0005-09-IC, 13 de marzo de 2009, 5.
- , AGROCALIDAD, Resolución No. 0123- Manual de Procedimientos para la Regulación y Control de Origen de Productos y Subproductos Cárnicos en Estado Primario Destinados a Consumo Humano, 31 de agosto de 2020.
- , AGROCALIDAD, Resolución No. DAJ-2013484-0201.0247- Manual de Procedimientos para la Inspección y Habilitación de Mataderos, 4 de diciembre de 2013.
- , AGROCALIDAD, Resolución No. 0024 - Expídesse los lineamientos para corresponsabilizar a las personas naturales y jurídicas, así como a los GAD Municipales y Metropolitanos, para precautelar la inocuidad de los alimentos de origen agropecuario en su estado primario, Registro Oficial No. 478, 30 de abril 2019.

- , Corte Constitucional, “Sentencia” en Juicio No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario), 12 de junio de 2019.
 - , SCE, Guía No. SCPM-INAC-DNPC-001 Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas, 26 de octubre de 2020.
 - , SCE, Resolución No. SCPM-DS-2021-03 “Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas”, Registro Oficial No. 374, Suplemento, 20 de enero del 2021.
 - , Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, Suplemento, 19 de octubre del 2010.
 - , Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.
 - , Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Registro Oficial No. 555, 13 de octubre de 2011.
 - , Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria, Registro Oficial No.27, Segundo Suplemento, 3 de Julio 2017.
 - , Ordenanza que regula el funcionamiento del Centro de Faenamiento Municipal del Cantón Portoviejo y establece las tasas por servicios relacionados a las actividades de faenamiento, Registro Oficial No. 754, Edición Especial, 9 de noviembre 2016.
 - , Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo Económico en el Cantón Portoviejo, e Incorpora en el Título II referente a las actividades económicas, un capítulo nuevo que regula el funcionamiento de establecimientos de expendio de productos y subproductos cárnicos de consumo humano, Registro Oficial No. 1437, Edición Especial, 30 de diciembre de 2020.
 - , Código Orgánico Administrativo, Registro Oficial No. 31, Segundo Suplemento, 7 de julio de 2017.
 - , Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, Registro Oficial No. 583, Suplemento, 5 de mayo del 2009.
- FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura. Accedido el 11 de abril, [https://www.fao.org/3/w0073s/w0073s0x.htm#:~:text=La%20carne%20\(Foto%2062\)%20es,y%20aves%20\(particularmente%20pollo\).](https://www.fao.org/3/w0073s/w0073s0x.htm#:~:text=La%20carne%20(Foto%2062)%20es,y%20aves%20(particularmente%20pollo).)

Jaime Vintimilla Saldaña, “Principios y Reglas como nuevas fuentes de justicia a la luz del *Ius Novus* ecuatoriano”, *Iuris Dictio* nº 13 (2010): 50, doi: <https://doi.org/10.18272/iu.v9i13.692>.

Manuel Atienza y Juan Ruiz, “Sobre Principios y Reglas”, *Revista DOXA*, nº 10 (1991): 110-1, doi: <https://doi.org/10.14198/DOXA1991.10.04>.

Manuel Flores, “Mercado mundial y cadena de valor de la carne bovina”, (Documento de Trabajo N° 90, Universidad de la República de Montevideo, 2013), <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4596/1/DT%20S%202013%2090.pdf>

Nicolás López Calera, “El interés público: entre la ideología y el Derecho”, *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 44, (2010). <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/502/592>

OCDE/FAO, *Perspectivas Agrícolas 2021-2030*, (Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2021), pág. 186, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/47a9fa44-es.pdf?expires=1710189045&id=id&accname=guest&checksum=60A24FE747B02E6E68B3C71BF9EAE3F0>.

Pablo Callegaris, “Un análisis de la composición y estructura de la cadena de carne bovina argentina: procesos y actores”, Universidad de Buenos Aires, Argentina, accedido el 22 de abril. https://agro.uba.ar/apuntes/wp-content/uploads/2020/01/22callegaris_pablo_apuntes.pdf

Vintimilla, “Principios y Reglas como nuevas fuentes de justicia a la luz del *Ius Novus* ecuatoriano”.

Anexo explicativo

A efectos de brindar mayor información y contexto respecto al ámbito dentro del cual se llevó a cabo el análisis del segundo subnivel de legalidad del informe, en el presente anexo se hará una revisión sobre la naturaleza de las normas objeto de revisión, así como respecto de la materia que le concierne a la SCE examinar en cuanto a una posible contravención de la norma al ordenamiento jurídico.

Las normas pueden ser clasificadas en reglas y principios. Estos últimos *“son normas jurídicas en las que: a) no hay relación de subsunción entre hechos y consecuencias (entre antecedente y consecuente), y b) su contenido se expresa en lenguaje de alta abstracción, sin que se repita o especifiquen los casos o consecuencias de su aplicación”*.¹³² De esta forma, los principios son pautas valorativas y una fuente supletoria en el análisis de los casos, ya que por su naturaleza axiológica constituyen la inspiración y la base de las prescripciones de los ordenamientos jurídicos.¹³³ Por lo que, no se podría precisar violaciones subsumibles a los principios.

En cuanto a las reglas, la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que “[...] son aquellas proposiciones jurídicas en las que existe un antecedente (un hecho típico claramente definido) y un consecuente (una consecuencia jurídica expresa unida al hecho típico antecedente)”.¹³⁴ En igual sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que las reglas son:

Disposiciones jurídicas en las que se define, en forma general y abstracta, un supuesto de hecho y se determina la consecuencia o consecuencias jurídicas que se derivan de la realización del mismo; una disposición, pues, derechamente construida para regular u ordenar de forma directa la vida humana, la realidad social. Es decir, en virtud de esta estructura lógica, las reglas operan como silogismos.¹³⁵

Para Atienza y Ruiz, la diferencia entre los principios y normas, consiste en que los primeros establecen condiciones para su aplicación de forma abierta, por lo que, requieren de un ejercicio de ponderación. Mientras que, las reglas al determinar las condiciones para su aplicación, excluyen los juicios de valor de las decisiones que tomen los órganos jurisdiccionales, pues configuran el caso de manera cerrada.¹³⁶ En este sentido, los principios, a diferencia de las reglas, son mandatos de optimización que deben ser cumplidos en la medida de lo posible y cuya aplicación puede variar según las

¹³² Ecuador Corte Constitucional para el período de transición, “Sentencia Interpretativa No. 0001-09-SIC-CC”, Caso No. 0005-09-IC, Registro Oficial N° 549, Suplemento, 16 de marzo del 2009, pág. 3, párr. 10.

¹³³ Jaime Vintimilla Saldaña, “Principios y Reglas como nuevas fuentes de justicia a la luz del *Ius Novus ecuatoriano*”, *Iuris Dictio* No. 13, Ecuador, 1 de septiembre del 2010, pág. 50, <https://doi.org/10.18272/iu.v9i13.692>.

¹³⁴ Ecuador Corte Constitucional para el período de transición, “Sentencia Interpretativa No. 0001-09-SIC-CC”, Caso No. 0005-09-IC, Registro Oficial N° 549, Suplemento, 16 de marzo del 2009, pág. 3, párr. 10.

¹³⁵ Corte Constitucional Colombiana, “Sentencia C-1287/01”, *Corte Constitucional Colombiana*, accedido 23 de noviembre de 2021, párr. 5, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1287-01.htm>.

¹³⁶ Manuel Atienza y Juan Ruiz, “Sobre Principios y Reglas”, *Revista DOXA*, No. 10, España, 15 de noviembre de 1991, pág. 110 y 111, <https://doi.org/10.14198/DOXA1991.10.04>.

circunstancias fácticas y jurídicas de cada caso.¹³⁷ Por esta razón, la DNPC ha centrado el análisis de legalidad respecto de reglas y no de principios.

Por otra parte, cabe aclarar que, en virtud de las atribuciones conferidas a la SCE y particularmente a la INAC, el análisis del segundo subnivel de legalidad se realizó exclusivamente a la luz de las disposiciones contenidas en la LORCPM, con lo cual se mantiene dentro de sus competencias en cuanto al análisis de legalidad del presente documento. De esta forma, la SCE no se ha arrogado competencias de otras instituciones, como la atribución de la Procuraduría General del Estado en cuanto a absolver consultas, establecida en el artículo 3, literal f) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.¹³⁸ Así como al análisis de constitucionalidad de las normas realizado por la Corte Constitucional, de conformidad al artículo 436, numerales 2 y 3 de la CRE.¹³⁹

¹³⁷ Vintimilla, “Principios y Reglas como nuevas fuentes de justicia a la luz del *Ius Novus* ecuatoriano”, pág. 53, párr. 3.

¹³⁸ Art. 3.- Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones:

[...]

f) Absolver consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas **constitucionales**, legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley;

[...]

Ecuador, *Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado*, Registro Oficial No. 312, 13 de abril de 2004, art. 3. lit. f).

¹³⁸ Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

[...]

2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución”.

[...]

Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 436, num. 2 y 3.