

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0858-O

Quito, D.M., 27 de marzo de 2020

Asunto: Informe con relación al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-0781-O

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-0781-O, de 18 de febrero de 2020 y la Resolución Nro. 006-CAPH-2020, a requerimiento de la Comisión de Áreas Históricas y Patrimoniales (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

1. Competencia

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y, el oficio 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

2. Ámbito y objeto

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente («Requerimiento»): «[...] elabore un informe jurídico motivado, que en virtud de la Declaratoria de Quito de 6 de diciembre de 1984, demuestre por qué el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través del Concejo Metropolitano, tenía la competencia de individualizar los predios definidos en los planos de pre-inventario que constaban en el Plan Quito [...]».

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) el régimen jurídico aplicable a los denominados bienes pertenecientes al patrimonio cultural; y, (ii) a la competencia específica del Concejo Metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ») para la individualización de bienes relativos al patrimonio cultural sobre la base de la Declaratoria de Quito de 6 de diciembre de 1984.

4. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

3. Marco para el análisis jurídico

5. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (la «UNESCO»)[1], declaró a Quito como patrimonio cultural de la humanidad el 8 de septiembre de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0858-O

Quito, D.M., 27 de marzo de 2020

1978.

6. Por medio de la Ordenanza No. 2092, de 30 de enero de 1981, el Concejo Metropolitano aprobó el Plan Quito, que delimitó, en lo que es relevante, sectores, calles y edificios históricos en la ciudad.

7. El 6 de diciembre de 1984 el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y el Ministerio de Educación y Cultura declaró (i) a la ciudad de Quito como Patrimonio Cultural del Estado y, (ii) a los núcleos urbanos de «Guápulo y Chillogallo, sectores, calles y edificios históricos señalados en el Informe adjunto de Patrimonio Cultural, por el Estudio “Plan de Preservación y Puesta en Valor de Singulares Construcciones Edificadas a Principios y Medios del siglo XX, fuera del Centro Histórico de Quito” y por el “Plan Quito”, tanto en la Ciudad como en las Parroquias Rurales del Cantón» como Patrimonio Cultural del Estado.

8. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ»), mediante la Ordenanza Nro. 3050 de 1993, reglamentó aspectos relacionados con las edificaciones en áreas históricas, posteriormente, a través de la Ordenanza Nro. 260 de 2008, reguló áreas y bienes patrimoniales en el DMQ. En la actualidad esas disposiciones normativas constan en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

9. El Concejo Metropolitano de Quito[2], a través de los actos que se enlistan (los “Actos”), en lo que es relevante para este Informe, resolvió:

- a) Incluir en el Inventario de Edificaciones Protegidas a «la casa ubicada en la calle Wimper 480 y la Coruña» (*sic*). Sesión ordinaria, de 28 de febrero de 1996;
- b) Aprobar el Inventario Selectivo de Edificaciones Protegidas en distintas áreas. Sesión ordinaria, de 4 de junio de 1996;
- c) Aprobar el listado de edificaciones de valor histórico en el Inventario de Edificaciones Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito, más la inclusión del Edificio de la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica. Sesión ordinaria, de 6 de julio de 1998;
- d) Autorizar la inclusión en el Inventario de Edificaciones Protegidas, al Hospital Dermatológico Gonzalo González. Sesión ordinaria de 7 de octubre de 1999;
- e) Incluir el Inventario de Arquitectura Funeraria del Cementerio de “San Diego” al Inventario de Edificaciones Patrimoniales del Distrito Metropolitano de Quito;
- f) Autorizar la no inclusión definitiva en el Inventario de Patrimonio Edificado del Distrito Metropolitano de Quito, a tres inmuebles que conforman el Conjunto Habitacional Dassum. Sesión ordinaria, de 15 de septiembre de 2005;
- g) Excluir definitivamente del Inventario de Patrimonio Edificado del Distrito, el inmueble con predio 18117. Sesión ordinaria, de 2 de febrero de 2006;
- h) No incorporar definitivamente al Inventario del Patrimonio Edificado al bien inmueble ubicado en el predio Nro. 12522. Sesión ordinaria, de 2 de marzo de 2006;
- i) Excluir definitivamente del Inventario del Patrimonio Edificado del Distrito Metropolitano de Quito al inmueble ubicado en el predio Nro. 26942. Sesión ordinaria, de 9 de noviembre de 2006;
- j) Incluir en el Inventario de Edificaciones Patrimoniales el inmueble ubicado en el predio Nro.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0858-O

Quito, D.M., 27 de marzo de 2020

69754. Sesión ordinaria de 28 de octubre de 2010;
- k) Aprobar el inventario de los bienes inventariados preseleccionados del Barrio la Floresta. Sesión ordinaria, de 4 de diciembre de 2014;
 - l) Incorporar en el Inventario Selectivo de Bienes Inmuebles Patrimoniales del Distrito Metropolitana de Quito al predio Nro. 94436. Sesión ordinaria, de 4 de junio de 2015; y,
 - m) Modificar la resolución Nro. C-250, de 16 de diciembre de 2014, y eliminar tres predios de construcciones que han sido objeto de derrocamiento. Sesión ordinaria, de 11 de febrero de 2020.

4. Análisis y criterio jurídico

10. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere en *primer lugar*, el régimen jurídico aplicable a los denominados bienes pertenecientes al patrimonio cultural; y, en *segundo lugar*, a la competencia específica del Concejo Metropolitano del GAD DMQ para la individualización de bienes relativos al patrimonio cultural sobre la base de la Declaratoria de Quito de 6 de diciembre de 1984.

4.1. Régimen jurídico aplicable a los denominados bienes pertenecientes al patrimonio cultural

11. En 1972 la UNESCO expidió la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, estableciendo en su art. 1, como patrimonio cultural a: «[...] los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico».

12. Posteriormente la Declaración de México sobre las Políticas Culturales (1982), definió al patrimonio cultural en la forma siguiente: «El patrimonio cultural de un pueblo comprende las obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan un sentido a la vida. Es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo: la lengua, los ritos, las creencias, los lugares y monumentos históricos, la literatura, las obras de arte y los archivos y bibliotecas».

13. En cambio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos («DUDH»), en el art. 27, expresamente dispone que «toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten». Ese reconocimiento por la DUDH, promocionó el surgimiento de los denominados derechos culturales, que forman parte de los identificados, en su momento, como derechos de segunda generación[3]

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0858-O

Quito, D.M., 27 de marzo de 2020

14. En ese sentido, los Estados son responsables de dotar de un marco normativo adecuado para la protección de la cultura y el patrimonio cultural. En efecto, la Constitución de la República (la «Constitución»), establece varias disposiciones normativas atinentes a la protección del patrimonio cultural, entre las que destacan las siguientes:

- a) El núm. 7 del art. 3 dispone como deber primordial del Estado, la protección del patrimonio natural y cultural del país;
- b) El núm. 13 del art. 83 establece como deber y responsabilidad de los ecuatorianos, conservar el patrimonio cultural y natural del país;
- c) El núm. 8 del art. 264 establece como competencia de los gobiernos municipales, y por el efecto del art. 266, de los distritos metropolitanos, la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón; y,
- d) El núm. 2 del art. 379 señala como parte del patrimonio tangible e intangible relevante, entre otras, a las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico.

15. En la historia reciente de nuestro país se pueden identificar varios hitos encaminados a la protección del patrimonio cultural, destacando, para este Informe, los siguientes: (i) la Ley de Patrimonio Cultural; (ii) la Declaratoria de 6 de diciembre de 194; y, (iii) la Ley Orgánica de Cultura

16. La Ley de Patrimonio Cultural (1979) en el art. 7 definía lo que constituye el patrimonio cultural del Estado (énfasis añadido): «Art. 7.- Decláranse bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural del Estado los comprendidos en las siguientes categorías: a) Los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles, tales como: objetos de cerámica, metal, piedra o cualquier otro material pertenecientes a la época prehispánica y colonial; ruinas de fortificaciones, edificaciones, cementerios y yacimientos arqueológicos en general; así como restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con las mismas épocas; b) Los templos, conventos, capillas y otros edificios que hubieren sido construidos durante la Colonia; [...] j) En general, todo objeto y producción que no conste en los literales anteriores y que sean producto del Patrimonio Cultural del Estado tanto del pasado como del presente y que por su mérito artístico, científico o histórico hayan sido declarados por el Instituto, bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural, sea que se encuentren en el poder del Estado, de las instituciones religiosas o pertenezcan a sociedades o personas particulares».

17. Además, la Ley de Patrimonio Cultural (1979), en el art. 15,[4] establecía que las municipalidades de las ciudades que posean Centros Históricos, conjuntos urbanos o edificios aislados cuyas características arquitectónicas sean dignas de ser preservadas deberán dictar Ordenanzas o Reglamentos que los protejan.

18. La Declaratoria de 6 de diciembre de 1984 fue expedida por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y el Ministerio de Educación y Cultura, declaró (i) a la ciudad de Quito como Patrimonio Cultural del Estado y, (ii) a los núcleos urbanos de «Guápulo y Chillogallo, sectores, calles y edificios históricos señalados en el Informe adjunto de Patrimonio Cultural, por el Estudio “Plan de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0858-O

Quito, D.M., 27 de marzo de 2020

Preservación y Puesta en Valor de Singulares Construcciones Edificadas a Principios y Medios del siglo XX, fuera del Centro Histórico de Quito” y por el “Plan Quito”, tanto en la Ciudad como en las Parroquias Rurales del Cantón» como Patrimonio Cultural del Estado.

19. El Plan de Preservación expedido y adjunto a la Declaratoria mencionada y el Plan Quito (aprobado por el Concejo Metropolitano por medio de Ordenanza No. 2092 de 30 de enero de 1981), contienen planos que delimitan la ciudad de Quito en sectores, calles y edificios históricos.

20. La Ley Orgánica de Cultura (vigente), en lo que es relevante, establece la política pública orientada a garantizar el ejercicio de los derechos culturales. En ese sentido, en el capítulo quinto trata el patrimonio cultural y, en el capítulo sexto, la forma de incorporar bienes y objetos al patrimonio cultural, determinando:

- a) El art. 50: “[l]os bienes que conforman el patrimonio cultural del Ecuador son tangibles e intangibles y cumplen una función social derivada de su importancia histórica, artística, científica o simbólica, así como por ser el soporte de la memoria social para la construcción y fortalecimiento de la identidad nacional y la interculturalidad”;
- b) El art. 53: “[s]on bienes del patrimonio cultural nacional los reconocidos como tales por esta Ley y, los declarados por acto administrativo del ente rector de la Cultura y el Patrimonio”;
- c) El art. 54 letra e): “[...] se reconocen como patrimonio cultural nacional y por tanto no requieren de otra formalidad, aquellos bienes que cumplan con las siguientes consideraciones: [...] e) Las edificaciones y conjuntos arquitectónicos como templos, conventos, capillas, casas, grupos de construcciones urbanas y rurales como centros históricos, obrajes, fábricas, casas de hacienda, molinos, jardines, caminos, parques, puentes, líneas férreas de la época colonial y republicana construidos hasta 1940, que contengan un valor cultural e histórico que sea menester proteger”; y,
- d) El art. 55: “[e]n todos los casos no previstos para el reconocimiento de bienes de patrimonio cultural nacional por disposición de la Ley, deberá mediar una declaratoria por parte del ente rector de la Cultura y el Patrimonio.”

21. Adicionalmente, la Ley Orgánica de Cultura, en su disposición General Primera, determina que se considerarán como bienes del patrimonio cultural nacional a todos los bienes que previo a su promulgación, hayan sido declarados como patrimonio cultural nacional o del Ecuador por ministerio de la Ley o por acto administrativo.

4.2. Competencia del Concejo Metropolitano del GAD DMQ para individualizar bienes relativos al patrimonio cultural sobre la base de la Declaratoria de Quito de 6 de diciembre de 1984

22. El art. 226 de la Constitución de la República (la “Constitución”), reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: «Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0858-O

Quito, D.M., 27 de marzo de 2020

reconocidos en la Constitución».

23. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

24. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

25. Sobre la base de las competencias asignada en la época (Ley de Patrimonio Cultural 1979), el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y el Ministerio de Educación y Cultura emitieron la Declaratoria de 6 de diciembre de 1984.

26. El Concejo Metropolitano de Quito a través de los diversos Actos emitidos, no habría efectuado modificación alguna a la Declaratoria de 6 de diciembre de 1984.

27. Los Actos se habrían fundamentado en la competencia que han ejercitado los cantones y distritos metropolitanos sobre el uso y gestión del suelo (Ley de Régimen Municipal (1971) y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización). A modo ilustrativo, las Ordenanzas identificadas en su momentos con los Nos. 3050 de 1993 y 260 de 2008, contenían disposiciones que buscan proteger especiales construcciones.

28. En ese sentido, los Actos serían complementarios a la Declaratoria de 6 de diciembre de 1984, por haberse encaminado a proteger condiciones arquitectónicas específicas de bienes inmuebles que son parte o serían parte del denominado patrimonio cultural de dicha declaratoria.

29. A la protección de bienes que el GAD DMQ ha considerado como sujetos a una protección especial mediante los Actos emitidos por el Concejo Metropolitano podría añadirse, de así considerarlo los órganos y entes competentes, el reconocimiento del Ministerio de Cultura y Patrimonio y del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, observando el régimen jurídico aplicable (Ley Orgánica de Cultura) y la particular Declaratoria de 6 de diciembre de 1984.

5. Conclusiones

30. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al requerimiento, concluye lo siguiente:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0858-O

Quito, D.M., 27 de marzo de 2020

- a) El patrimonio cultural es susceptible de protección por disposiciones específicas tanto del Derecho Internacional como del Derecho doméstico (a nivel constitucional y legal), según consta en el apartado 4.1. de este Informe;
- b) La Ley Orgánica de Cultura establece la política pública orientada a garantizar el ejercicio de los derechos culturales. En ese sentido, en el capítulo quinto trata el patrimonio cultural y, en el capítulo sexto, la forma de incorporar bienes y objetos al patrimonio cultural;
- c) Los Actos, conforme se desprende de su contenido, se habrían fundamentado en la competencia que han ejercitado los cantones y distritos metropolitanos en materia de regulación y control sobre el uso y gestión del suelo; y,
- d) Los órganos competentes del GAD DMQ podrían, en todo caso, acudir al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y el Ministerio de Cultura y Patrimonio, entidades competentes, para solicitar mediante, luego del procedimiento debido, el reconocimiento específico a nivel de las autoridades nacionales, de las edificaciones reconocidas de manera general en la Declaratoria de 1984 por el Concejo Metropolitano de Quito, en la protección de bienes inmuebles con características específicas.

31. Suscribo en la calidad invocada.

[1] La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO por sus siglas inglés, es un organismo especializado de las Naciones Unidas que se fundó, el 16 de noviembre de 1945, con el objetivo de contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones. La Unesco cuenta con 195 Estados miembros, entre ellos Ecuador, y 8 miembros asociados. Cf. <<http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/>>

[2] Para cada una de las menciones específicas a los actos del Concejo Metropolitano, se utiliza la denominación de origen.

[3] En base al reconocimiento progresivo de los derechos humanos, anteriormente fue un lugar común identificar varias “generaciones de derechos”. La primera correspondió a los derechos civiles y políticos, la segunda, a los derechos sociales colectivos y culturales, y la tercera, a los derechos de los pueblos y la solidaridad. Adicionalmente a esas generaciones, aparecieron, al menos otras tres adicionales. Actualmente tal diferenciación ha perdido vigencia, se suele hablar indistintamente de derechos humanos, para denotar la misma importancia de todos ellos.

[4] La Ley de Patrimonio Cultural fue reformada en el año 2004, modificándose la numeración original (1979). El art. 15 establecía: «Art. 15.- Las municipalidades de aquellas ciudades que posean Centros Históricos, conjuntos urbanos o edificios aislados cuyas características arquitectónicas sean dignas de ser preservadas deberán dictar ordenanzas o reglamentos que los protejan y que previamente hayan obtenido el visto bueno por el Instituto de Patrimonio Cultural. Si los planes reguladores aprobados por dichas municipalidades atenten contra estas características, el Instituto exigirá su reforma y recabará el cumplimiento de este artículo».

Atentamente,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0858-O

Quito, D.M., 27 de marzo de 2020

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-0781-O

Anexos:

- resolucion N°. 006-cahp-2020.PDF

Copia:

Señora
Luz Elena Coloma Escobar
Concejala Metropolitana