

Memorando Nro. GADDMQ-IMP-JUR-2021-0694-M

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

PARA: Sra. Arq. Angelica Patricia Arias Benavides
Directora Ejecutiva IMP

ASUNTO: Informe respecto de "ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR LA CUAL SE ESTABLECE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA POR EL USO INDEBIDO, DAÑOS O SUSTRACCIÓN DE CUALQUIER CLASE DE BIENES DEL ESPACIO PÚBLICO EN ÁREAS PATRIMONIALES."

De mi consideración:

1.- ANTECEDENTES

La Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio mediante Oficio Nro. GADDMQ-DC-LECE-2021-0454-O dirigido al Secretario General del Concejo Metropolitano remite el proyecto de "ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR LA CUAL SE ESTABLECE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA POR EL USO INDEBIDO, DAÑOS O SUSTRACCIÓN DE CUALQUIER CLASE DE BIENES DEL ESPACIO PÚBLICO EN ÁREAS PATRIMONIALES." para la verificación de cumplimiento de las formalidades en el texto y remitir el proyecto de ordenanza.

El Secretario General del Concejo Metropolitano mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-4944-O dirigido a la Señora Luz Elena Coloma Escobar, Concejala Metropolitana, presenta la verificación de formalidades respecto a la propuesta de requeridas por el régimen jurídico aplicable al proyecto de "ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR LA CUAL SE ESTABLECE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA POR EL USO INDEBIDO, DAÑOS O SUSTRACCIÓN DE CUALQUIER CLASE DE BIENES DEL ESPACIO PÚBLICO EN ÁREAS PATRIMONIALES".

La Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio mediante Resolución No. 041-CAHP-2021, resolvió: "Solicitar a la Agencia Metropolitana de Control, al Instituto Metropolitano de Patrimonio y a la Procuraduría Metropolitana, los respectivos informes respecto a la iniciativa legislativa que contiene el proyecto de ordenanza reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por el cual

Memorando Nro. GADDMQ-IMP-JUR-2021-0694-M

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

se establece la sanción administrativa por el uso indebido, daños o sustracción de cualquier clase de bienes del espacio público en áreas patrimoniales, cuya calificación por la Secretaría General del Concejo Metropolitano, consta en el Oficio Nro. GADDMQSGCM- 2021-4944-O, de 05 de noviembre de 2021.”

El Secretario General del Concejo Metropolitano mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-5019-O pone en conocimiento del Instituto Metropolitano de Patrimonio la Resolución No.041-CAHP-2021, de la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio, emitida en sesión Ordinaria realizada el día lunes, 8 de noviembre de 2021.

MARCO LEGAL

Constitución de la República del Ecuador

El artículo 3, numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que "Son deberes primordiales del Estado: (...) 7) Proteger el patrimonio natural y cultural del país (...)".

El artículo 21 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "*Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural. (...) a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas*".

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que "*el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*";

El artículo 83, numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: "*Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley (...) 13) Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos (...)*".

El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador señala que "*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*";

El artículo 264, numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador menciona que

Memorando Nro. GADDMQ-IMP-JUR-2021-0694-M

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: "8) *Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines (...)* "

El artículo 276, numeral 7 determina que *"El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: 7). Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, presentar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural"*;

El artículo 377 de la Norma Suprema, expresa que: *"El sistema nacional de cultura tiene como finalidad fortalecer la identidad nacional: proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales; incentivar la libre creación artística y la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales: y salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural. Se garantiza el ejercicio pleno de los derechos culturales"*.

El artículo 379, numeral 2 de la norma ibídem, señala que: *"Son parte del patrimonio cultural tangible a intangible relevante para la memoria e identidad de las personas y colectivos, y objeto de salvaguarda del Estado, entre otros: (...) 2. 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"*.

El artículo 380, numeral 1 ibídem, expresa que: *"Serán responsabilidades del Estado: 1) Velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador"*.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, determina que entre las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales está: *"[...] h) preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines [...]"*

El artículo 84, letra m) del COOTAD, con relación a las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos, prevé: *"m) Regular y controlar el uso del espacio público metropolitano, y, de manera particular, el ejercicio*

Memorando Nro. GADDMQ-IMP-JUR-2021-0694-M

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización”.

El artículo 87, letras a) y xx) del COOTAD, con relación a las atribuciones del Concejo Metropolitano, prevé: “(...) a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...) v) Regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;”

El artículo 88 literal b) del Código mencionado, establece que una de las atribuciones de los Concejales o Concejalas Metropolitanas es presentar proyectos de ordenanzas distritales, en el ámbito de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo.

El primer inciso del artículo 144 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización prevé que para el ejercicio de la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural *“corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines”.*

El quinto inciso del artículo 144 del Código ibídem, establece que: *“Será responsabilidad del gobierno central, emitir las políticas nacionales, salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural y natural, por lo cual le corresponde declarar y supervisar el patrimonio nacional y los bienes materiales e inmateriales [...]”.*

El artículo 427 del COOTAD, prevé que: *“El uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros, serán sancionados por el funcionario que ejerza esta facultad, de conformidad a lo previsto en la normativa respectiva, sin que esto obste el pago de los daños y perjuicios o la acción penal correspondiente.”*

El artículo 8, números 4) y 6) de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, sobre las atribuciones del Concejo Metropolitano prevé: *“4) Dictar las ordenanzas necesarias para establecer el régimen de sanciones administrativas aplicables al personal de la propia administración y de multas a los ciudadanos, en caso de infracciones a las normas distritales; (...) 6) Reglamentar el uso de los bienes de dominio público, el transporte público y privado, el uso de las vías y la circulación en calles, caminos y paseos”*

Memorando Nro. GADDMQ-IMP-JUR-2021-0694-M

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

Código Municipal

El artículo 67 del Código Municipal, tiene la atribución y responsabilidad de: *“Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para la estructuración de planes, programas, proyectos e intervenciones arquitectónicas y urbanísticas desarrolladas en las áreas históricas protegidas, y la aprobación de proyectos de creación o modificación de monumentos públicos. Propondrá también al Concejo proyectos normativos cuyos objetivos sean la valoración, difusión, protección y conservación del patrimonio cultural del Distrito. Por delegación expresa del Instituto de Patrimonio Cultural, es la instancia que analiza los proyectos de intervención en las áreas históricas y patrimoniales, previo informe de la Subcomisión Técnica para aprobación”*

En su Libro IV.4, Título I, regula los aspectos relacionados con las “Áreas y Bienes Patrimoniales”, y en su Capítulo VII, al abordar los estímulos, infracciones y sanciones, prevé en su artículo 3431 la sanción administrativa específica por el uso indebido de espacios públicos.

Ley Orgánica de Cultura

El artículo 50 de la Ley Orgánica de Cultura, establece: *“Los 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”.*

El artículo 51 de la Ley ibídem, determina que el patrimonio tangible o material: *“Son los elementos materiales, muebles e inmuebles, que han producido las diversas culturas del país y que tienen una significación histórica, artística, científica o simbólica para la identidad de una colectividad y del país. El patrimonio cultural tangible puede ser arqueológico, artístico, tecnológico, arquitectónico, industrial, contemporáneo, funerario, ferroviario, subacuático, documental, bibliográfico, fílmico, fotográfico, paisajes culturales urbanos, rurales, fluviales y marítimos, jardines, rutas, caminos e itinerarios y, en general, todos aquellos elementos cuya relevancia se inscriba en la definición indicada.”*

El artículo 53 de la mencionada Ley dispone: *“Son 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. Estos bienes del patrimonio cultural nacional se sujetan al régimen de protección establecido en esta Ley y su Reglamento”.*

Memorando Nro. GADDMQ-IMP-JUR-2021-0694-M

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

3.- ANÁLISIS JURÍDICO

Conforme al proyecto remitido corresponde a la modificación o reforma del ordenamiento jurídico metropolitano, para que en cumplimiento del principio de seguridad jurídica, se establezca el tipo de infracción específico en este caso a que toda persona natural o jurídica que en el ejercicio de cualquier actividad, ocasione daños a bienes y espacios públicos en áreas

Es decir, se dota de una protección especial e integral, al bien jurídico protegido, este caso, los bienes muebles e inmuebles que se encuentren en áreas patrimoniales y en su entorno. Ante ello es necesario, enfatizar que el proyecto solventa de manera amplia, la imposibilidad presente de la aplicación de sanción administrativa, sin que por ello, se viole o inobserve a los principios constitucionales como el de seguridad jurídica o se contraponga a los delitos y contravenciones tipificados en el Código Orgánico Integral Penal.

Al contrario, viabiliza la acción de supervisión y control de las entidades municipales como la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad y la Agencia Metropolitana de Control.

4.- CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

El proyecto de ordenanza reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por el cual se establece la sanción administrativa por el uso indebido, daños o sustracción de cualquier clase de bienes del espacio público en áreas patrimoniales, cuya verificación efectuada por la Secretaría General del Concejo Metropolitano, es pertinente y legal, por cuanto provee de la regulación específica por medio de una infracción administrativa que sancione el uso indebido, daños o sustracción de cualquier clase de bienes del espacio público en áreas patrimoniales.

La ordenanza es necesaria para la protección de los bienes públicos en áreas patrimoniales que no se contraponen a los delitos y contravenciones establecidos en el Código Orgánico Integral Penal.

Por lo que recomiendo, señora Directora Ejecutiva, se ponga en conocimiento de la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio, el presente informe para su consideración.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,



Memorando Nro. GADDMQ-IMP-JUR-2021-0694-M

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021

Documento firmado electrónicamente

Abg. Monica Elizabeth Reinoso Curay
DIRECTORA JURÍDICA IMP

