



## **INFORME LEGAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAPÍTULO DEL RÉGIMEN DE CONTROL. INFRACCIONES Y SANCIONES DEL PROYECTO DE ORDENAZA QUE “REGULA EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO PARA LA EXPRESIÓN DE LA CULTURA, ARTES VIVAS Y PATRIMONIO”.**

### **1. ANTECEDENTES**

a) Mediante oficios Nos. GADDMQ-SGCM-2021-5074-O de 10 de noviembre de 2021, GADDMQ-SGCM-2021-5126-O de 13 de noviembre de 2021, GADDMQ-SGCM-2021-5164-O de 16 de noviembre de 2021, la señora Concejala Metropolitana Lorena Izurieta, en su calidad de Presidenta de la Comisión de Educación y Cultura - Eje Social -, convocó a reuniones a fin de tratar el conocimiento, tratamiento, debate y resolución del proyecto de la Ordenanza Metropolitana que **“REGULA EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO PARA LA EXPRESIÓN DE LA CULTURA, ARTES VIVAS Y PATRIMONIO”.**

b) Mediante oficio No. GADDMQ-AMC-SMC-2021-1841-O, la Agencia Metropolitana de Control, remitió a la Comisión de Educación y Cultura - Eje Social -, las observaciones y aportes realizados por la entidad en el ámbito de sus competencias, contenidas en el capítulo denominado “Del control, infracciones y sanciones.”

### **2. BASE LEGAL**

#### **2.1. La Constitución de la República del Ecuador.**

*“Art. 21.- Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; 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.”*

*“Art. 23.- Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales.”*

*“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...)*

*24. El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad. (...).”*

*“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 reconocidos en la Constitución.”*

#### **2.2. El Código Orgánico Administrativo.**



*“Art. 29.- Principio de tipicidad. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley. A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa.”*

*“Art. 22.- Principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Las administraciones públicas actuará bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada.”*

*“Art. 33.- Debido procedimiento administrativo. Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico.”*

*“Art. 65.- Competencia. La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.”*

*“Art. 250.- Inicio. El procedimiento sancionador se inicia de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia. La iniciación de los procedimientos sancionadores se formaliza con un acto administrativo expedido por el órgano instructor.”*

*“Art. 251.- Contenido. Este acto administrativo de inicio tiene como contenido mínimo: (...)*

*2. Relación de los hechos, sucintamente expuestos, que motivan el inicio del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que puedan corresponder. (...).”*

### **2.3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.**

*“Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: (...)*

*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 (...).”*

*“Art. 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.- Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: (...)*



e) *La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural; (...).*”

“*Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...)*”

q) *Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;*”

“*Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde: (...)*”

aa) *Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de su jurisdicción, de acuerdo con las leyes sobre la materia; (...).*”

“*Art. 84.- Funciones.- Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: (...)*”

p) *Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del distrito metropolitano; (...)*

y) *Dictar políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de su circunscripción territorial, de acuerdo con las leyes sobre la materia; (...).*”

## **2.4 El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.**

“*Art. 313.- Naturaleza.- La Agencia Metropolitana de Control es el organismo desconcentrado, con autonomía financiera y administrativa, adscrito a la Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que ejerce las potestades y competencias previstas en este Título (...).*”

“*Art. 314.- Potestades y competencias.- A la Agencia Metropolitana de Control le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.*”

## **3. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA LEGAL**

La Constitución de la República del Ecuador, contiene las normas que garantizan los derechos de las personas entre los que se encuentra el derecho a construir y mantener su identidad cultural, a difundir las expresiones culturales y tener acceso a las mismas, así como la utilización y participación del uso del espacio público para la difusión e intercambio cultural. Asimismo, establece los principios y garantías que deben cumplir los funcionarios públicos en el ejercicio de las potestades que cumple en el desempeño de sus funciones, debiendo garantizar el goce de los derechos constitucionales.



Por su parte los gobiernos autónomos descentralizados se rigen por el principio de sustentabilidad y desarrollo, por lo que se debe priorizar e impulsar la identidad cultural de sus habitantes, cumpliendo con el fin de la protección y promoción de la diversidad cultural, velando por la preservación y desarrollo de la memoria social y cultural, por lo que velará por la promoción y la generación de las expresiones culturales, y las artes dentro de su circunscripción territorial; para el cumplimiento de dicho fin, podrá dictar políticas que promuevan el desarrollo de las culturas.

La Agencia Metropolitana de Control, es el organismo desconcentrado de la Administración Municipal que en el cumplimiento de sus funciones le corresponde ejercer la potestad de inspección, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores, que inicia y tramita en el ámbito de sus competencias por el incumplimiento de la normativa metropolitana, en estricto respeto de las garantías constitucionales como el debido proceso y el derecho a la legítima defensa, actuaciones que se enmarcan adicionalmente en el cumplimiento de los principios de seguridad jurídica, tipicidad, que permite que las actuaciones de esta entidad se desarrollen al amparo de la normativa legal pertinente.

En virtud del análisis de la normativa expuesta esta entidad determina que es pertinente incluir en el proyecto de ordenanza propuesto por la Comisión de Educación y Cultura - Eje Social -, que “REGULA EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO PARA LA EXPRESIÓN DE LA CULTURA, ARTES VIVAS Y PATRIMONIO”, un capítulo en el que se determine la “potestad sancionadora, infracciones y sanciones”, que permitirá a esta entidad ejercer las funciones y atribuciones que se encuentran contempladas en el artículo 314 del Código Municipal.

#### **4. DESARROLLO DEL INFORME LEGAL**

En razón de lo expuesto, en el ámbito de las competencias de la Agencia Metropolitana de Control se remitió a la Comisión de Educación y Cultura - Eje Social – la propuesta que contiene el Capítulo de la “Potestad sancionadora, infracciones y sanciones”, para que sea incorporada en el proyecto de la Ordenanza que “REGULA EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO PARA LA EXPRESIÓN DE LA CULTURA, ARTES VIVAS Y PATRIMONIO”; conforme se detalla a continuación:

*“CAPITULO XXXXXX  
RÉGIMEN DE CONTROL, INFRACCIONES Y SANCIONES*

*Artículo XXXX.- La Agencia Metropolitana de Control tendrá a su cargo la inspección y el control de las actividades que realicen los colectivos, artistas, gestores culturales, y ciudadanos respecto de las manifestaciones artísticas, culturales, patrimoniales en cada uno de los espacios públicos programados para su presentación.*

*Para el ejercicio de las potestades otorgadas, la Agencia Metropolitana de Control contará con la colaboración de las Administraciones Zonales, Secretaría de Cultura, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, quienes en el ámbito de sus competencias brindarán la información necesaria, así como el apoyo logístico, en virtud de lo cual la AMC estará facultada a:*



- a) Solicitar la presentación del permiso de arte y cultura en espacio público PACEP;
- b) Verificar que las actividades que se realicen en el espacio público programado, sean las autorizadas por la Autoridad correspondiente conforme el PACEP;
- c) Las demás necesarias para el cumplimiento de sus tareas, funciones y competencias.

*Artículo xxx.- Del debido proceso.- Las autoridades y/o funcionarios metropolitanos, en el ámbito de sus competencias, deberán observar las normas y procedimientos establecidos para el control de las actividades de servicios artísticos, artesanales de creación, culturales patrimoniales, así como el debido proceso, conforme a la normativa legal y constitucional.*

*Artículo xxx.- De las infracciones y sanciones: Sin perjuicio de los regímenes administrativos relacionados y previstos en otras disposiciones del ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, constituyen infracciones administrativas las acciones u omisiones que vulneren las normas que contiene la presente normativa.*

*Las infracciones podrán ser leves, graves y muy graves.*

***Infracciones leves.-*** Cometerán infracción administrativa leve, y serán sancionados con una multa equivalente al diez por ciento 10% de una remuneración básica unificada, y en caso de reincidencia con el doble de la multa establecida, quienes:

*1. No cumplan con las especificaciones establecidas para el uso del espacio público programado de acuerdo a lo autorizado por el Municipio, según la zona en la que se desarrolle la actividad cultural;*

***Infracciones graves.-*** Cometerán infracción administrativa grave, y serán sancionados con una multa equivalente al veinte por ciento 20% de una remuneración básica unificada, y en caso de reincidencia con el doble de la multa establecida quienes:

- a) Incumplan la programación semanal, mensual, semestral, anual coordinada con las entidades municipales inmersas, de acuerdo a la información proporcionada por la Administración Zonal;
- b) Realicen la actividad de servicios artísticos, artesanales de creación, culturales patrimoniales con permisos caducados;
- c) Realicen un cambio de giro de la actividad autorizada en el PACEP correspondiente;
- d) Realicen el traspaso, préstamo o cesión, arriendo o venta del permiso PACEP para el uso del espacio público;
- e) Permitan o instale publicidad que no cumpla con los permisos, de acuerdo a la normativa vigente;
- f) Realicen conexiones eléctricas clandestinas de cualquier tipo;
- g) Permitan que niñas y niños trabajen de manera permanente con gestores artísticos. Para el caso de adolescentes se deberá contar con la autorización del Ministerio de Relaciones Laborales o el órgano competente.

***Infracciones muy graves.-*** Cometerán infracción administrativa grave, y serán sancionados con una multa equivalente al cuarenta por ciento 40% de una remuneración básica unificada, y en caso de reincidencia con el doble de la multa establecida, quienes:



- a) Hagan mal uso del espacio público, uso de elementos inflamables, pinturas que deterioren el espacio intervenido, afectación, destrucción total o parcial del mismo;
- b) Cometan actos de violencia (física, psicológica o verbal), o actos de discriminación;
- c) Comercialicen productos o mercaderías ajenas a la actividad autorizada por el PACEP;
- d) Realicen la actividad con un permiso metropolitano que no les corresponda;

*Para todos los casos, el infractor podrá solicitar el reemplazo de la multa por trabajo comunitario. Para el efecto, cada diez dólares (USD. 10,00) con los que hubiere sido sancionado el administrado, equivaldrá a una hora de trabajo comunitario, que se realizará dentro de los límites de la Administración Zonal en donde se haya cometido la infracción, de conformidad con la normativa de ejecución.*

*Artículo xxxx.- Aviso a las autoridades competentes.- Sin perjuicio de las sanciones administrativas que se impongan a los gestores culturales, de acuerdo a la gravedad de la infracción, será obligación de los funcionarios del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, poner en conocimiento de las autoridades de la Fiscalía, Juez de Contravenciones y demás autoridades competentes, los hechos que correspondan para su investigación y juzgamiento, de ser el caso.”*

Adicionalmente, la propuesta normativa contiene la determinación de sanciones por la calificación de la reincidencia en el cometimiento de estas infracciones administrativas, lo cual permitirá a la Agencia Metropolitana de Control que en el ejercicio de sus atribuciones y competencias, pueda determinar las sanciones a ser impuestas por el incumplimiento continuo del ordenamiento jurídico metropolitano.

## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Del desarrollo de este informe, me permito concluir:

- Es pertinente que todas las disposiciones legales del ordenamiento jurídico metropolitano cumplan con los principios de tipicidad, seguridad jurídica, proporcionalidad, por lo que es menester determinar con detalle y exactitud las infracciones y sanciones administrativas que deban ser impuestas por el incumplimiento de esta normativa.
- Con la finalidad de precautelarse del debido proceso y demás garantías constitucionales, es pertinente que la normativa sea clara, precisa y aplicable.
- La determinación de infracciones y sanciones, permite al órgano de control cumplir con la finalidad del procedimiento administrativo sancionador, esto es, que el administrado cumpla con la normativa metropolitana y adecúe su conducta.
- Así también, la determinación de infracciones y sanciones, posibilita respetar el estado jurídico de inocencia del ciudadano, pues solamente la emisión de la resolución dentro del procedimiento administrativo sancionador, establece la responsabilidad o no del cometimiento de una infracción.
- Finalmente, con base en lo expuesto, me permito solicitar se sirva considerar la propuesta normativa que contiene el capítulo de las infracciones y sanciones con relación al uso del espacio público programado para las actividades artísticas y culturales.



## 7. RESPONSABLES DE ELABORACIÓN, REVISIÓN Y APROBACIÓN

Fecha	Responsables	Versión	Referencia de revisión y cambios
23/11/2021	Anny Andrade		Elaboración
23/11/2021	Nancy Sanchez		Elaboración
26/11/2021	Jofre Cadena		Revisado y Aprobado.

## 8. ANEXOS

N° anexo	Nombre del anexo	Fecha vigencia	Observaciones
----------	------------------	----------------	---------------

No aplica