

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

**Asunto:** Criterio Jurídico respecto al proyecto de Ordenanza que fomenta, reconoce y regula el uso del espacio público para las manifestaciones de la cultura, expresiones artísticas populares, artes vivas y patrimonio inmaterial.

Señor Abogado  
Pablo Antonio Santillan Paredes  
**Secretario General**  
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En referencia al Oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-3061-O de 01 de junio de 2022 con el cual, la Secretaría General del Concejo Metropolitano remite la Resolución No. 041-CEC-2022 expedida por la Comisión de Educación y Cultura en la sesión extraordinaria No. 080 de 30 de mayo de 2022, en la que se dispuso remitir el último borrador del *Proyecto de Ordenanza que fomenta, reconoce y regula el uso del espacio público para las manifestaciones de la cultura, expresiones artísticas populares, artes vivas y patrimonio inmaterial*", sobre el que se solicita a Procuraduría Metropolitana, emitir el informe jurídico en el término de ocho días; al respecto, me permito manifestar lo siguiente:

## 1. COMPETENCIA

Es competente para emitir el presente informe, por delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano a través del Oficio No. 00019/SV de 17 de marzo de 2022; en concordancia con lo establecido en los artículos 49, 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, y el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

## 2. ANTECEDENTES

En la sesión extraordinaria No. 080 de 30 de mayo de 2022, la Comisión de Educación y Cultura, (la Comisión) resolvió (Resolución No. 041-CEC-2022), remitir a Procuraduría Metropolitana los informes presentados por la *Secretaría de Cultura; Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana; Agencia Metropolitana de Control; y, Gerencia de la Administración de Parques y Espacios Verdes*, solicitados mediante Resolución No. 013-CEC-2022; así como el último borrador del proyecto de "*Ordenanza que fomenta, reconoce y regula el uso del espacio público para las manifestaciones de la cultura, expresiones artísticas populares, artes vivas y patrimonio inmaterial*", con la finalidad de que se emita el informe jurídico pertinente.

Para el efecto, según los informes técnicos contenidos en expediente digital del proyecto de ordenanza materia de la referida Resolución, ubicado en el link: <https://bit.ly/3x0yZSv>, según lo informado por la Secretaria General del Concejo Metropolitano en el Oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-3061-O, se verifica lo siguiente:

### 2.1. INFORME DE SECRETARÍA DE CULTURA

De acuerdo con el memorando Nro. GADDMQ-SECU-2022-0226-M de 28 de marzo de 2022, la Secretaría de Cultura del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, remite a la Comisión el informe técnico de "*Ordenanza que fomenta, reconoce y regula el acceso y uso del espacio público, para las prácticas artísticas y las expresiones del patrimonio cultural inmaterial*".

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

En el informe señalado, suscrito por el Director de Creatividad, Memoria y Patrimonio, el cual no consta haber sido acogido por el Secretario de Cultura en el memorando referido, se han realizado aportes y recomendaciones -centrados- en aspectos conceptuales y de ejecución de la ordenanza, concluye que *“Una vez que la comisión acogió gran parte de estos aportes y que muchos de las recomendaciones han sido discutidas durante las reuniones de la comisión, la Secretaría de Cultura del DMQ no tiene más observaciones al borrador de la ordenanza.”*

## **2.2. SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Con Oficio Nro. GADDMQ-SGCTYPC-2022-0532-O de 28 de marzo de 2022, la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana remite el informe técnico de fecha 23 de marzo de 2022, suscrito por la Directora Metropolitana de Participación Ciudadana.

En el referido informe técnico, que no consta haber sido acogido por la señora Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, conforme el Oficio referido, se ha concluido: *“Considerar las competencias establecidas en la normativa legal vigente de cada entidad, con la finalidad de no generar una controversia entre las facultades y competencias de cada una.”; “Considerar a la Secretaría de Cultura como el ente rector de la aplicación de la ordenanza y las demás entidades como las coordinadoras.”; “La propuesta de Ordenanza Metropolitana es una excelente oportunidad para definir las características que deben ser consideradas para una adecuada administración de los espacios públicos para las prácticas artísticas y, la coordinación entre las entidades involucradas.”*

## **2.3. AGENCIA METROPOLITANA DE CONTROL**

Con Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2022-0439-O de 28 de marzo de 2022, el Supervisor de la Agencia Metropolitana de Control, ha manifestado que: *“una vez que se ha revisado el proyecto de ordenanza citado, ratifica el informe legal sobre “LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAPÍTULO DEL RÉGIMEN DE CONTROL INFRACCIONES Y SANCIONES DEL PROYECTO DE ORDENANZA QUE “REGULA EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO PARA LA EXPRESIÓN DE LA CULTURA, ARTES VIVAS Y PATRIMONIO”, remitido a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito y a la Comisión de Cultura mediante oficio No. GADDMQ-AMC-SMC-2021-1860-O de 02 de diciembre de 2021; adicionalmente no realiza observaciones al contenido relacionado con las infracciones y sanciones, ya que el texto recoge la propuesta realizada por esta entidad.”*

En el “informe legal” que se ha ratificado, enviado mediante Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2021-1860-O de 02 de diciembre de 2021, constan las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- *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 precautelar 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*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

*contiene el capítulo de las infracciones y sanciones con relación al uso del espacio público programado para las actividades artísticas y culturales.*

#### **2.4. EPMMP - GERENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE PARQUES Y ESPACIOS VERDES**

Mediante Oficio Nro. EPMMP-GG-1013-2022-OF de 24 de marzo de 2022, el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, remite *el memorando 0697-EPMMP-GJ-2022-M, suscrito por la doctora Anabelle Plaza, Gerenta Jurídica (sic).*

En el mencionado memorando (informe jurídico), no consta haber sido acogido o no por parte del Gerente General de la empresa pública, según el Oficio citado, se ha señalado que en vista de que el referido proyecto de ordenanza, involucra a los parques metropolitanos como espacios públicos en el Distrito Metropolitano de Quito, se han realizado varias observaciones, entre las que resaltan aquellos relacionados con las competencias de los órganos y entidades metropolitanas involucradas en el procedimiento que se ha descrito dentro del proyecto de ordenanza; y, lo atinente a la exención del pago de la regalía, en el que se manifiesta debe indicarse las condiciones para el efecto.

Para efectos del presente informe jurídico, se toma como referencia los informes técnicos requeridos y emitidos por las dependencias metropolitanas antes citadas, así como, el texto del proyecto de ordenanza, determinado como último documento borrador conforme la Resolución No. 041-CEC-2022 emitida por la Comisión de Educación y Cultura.

### **3. ANÁLISIS JURÍDICO**

En el borrador del proyecto de ordenanza remitido, se ha definido como objeto: *“establecer los mecanismos a través de los cuales el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito fomenta, reconoce y regula la circulación de manifestaciones culturales, prácticas artísticas y expresiones del patrimonio inmaterial, en el espacio público que corresponde a su circunscripción territorial para la democratización y acceso a la cultura de los ciudadanos.”*

Por lo que, partiendo del objeto del mencionado proyecto normativo, y el ámbito, que abarca a todo el Distrito Metropolitano de Quito, se verifica los siguientes puntos relevantes:

#### **3.1. Sobre la Competencia**

Los artículos 240, 264 y 266 de la Constitución de la República del Ecuador disponen:

*“Art. 240.- “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)” (subrayado me pertenece).*

*“Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. (...) En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.” (lo subrayo).*

*“Art. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.”*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

*En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.” (El énfasis me pertenece).*

En concordancia, los artículos 87 y 88 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, disponen:

*“Art. 84.- Funciones.- Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: (...); m) Regular y controlar el uso del espacio público metropolitano, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización; (...)” (subrayado me pertenece)*

*“Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde: “a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...); c) Crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute; (...); y) Dictar políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de su circunscripción territorial, de acuerdo con las leyes sobre la materia;”(…); (El énfasis me pertenece).*

*“Art. 88.- Los concejales o concejales metropolitanas serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones y omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozarán de fuero de corte provincial. Tienen las siguientes atribuciones: (...) b) La presentación de proyectos de ordenanzas distritales, en el ámbito de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo; (El énfasis me pertenece).*

De acuerdo con las normas precedentes, el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano tiene competencia para aprobar, mediante ordenanza, los mecanismos para fomentar, reconocer y regular, “la circulación de manifestaciones culturales, prácticas artísticas y expresiones del patrimonio inmaterial, en el espacio público que corresponde a su circunscripción territorial para la democratización y acceso a la cultura de los ciudadanos.”, observando para el efecto, el marco jurídico vigente aplicable, conforme el texto que se ha planteado.

Para ello, debe tomarse en cuenta que existe una interacción de facultades dentro del referido proyecto, una relacionada con el fomento o promoción de la cultura, y otra, relacionada con la regulación y control del espacio público, correspondiendo a diferentes ejes a cargo de diferentes comisiones, de acuerdo con los artículos 22 y 67 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, así tenemos:

*“Comisión de Educación y Cultura: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para el desarrollo cultural y educativo de la población del Distrito, considerando lo relacionado a la consolidación y mejoramiento del Subsistema Metropolitano de Educación y la Red Metropolitana de Cultura.”*

*“Comisión de Propiedad y Espacio Público: Comisión de Propiedad y Espacio Público: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos que aseguren que los bienes municipales cumplan con sus fines de acuerdo a la normativa nacional vigente, así como aquellos que promuevan el mejoramiento y el uso del espacio público por parte de la ciudadanía en general.”*

Por lo que, en función de las letras a) y b) del artículo 35 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, la Comisión bajo la cual se ha tramitado el presente proyecto, deberá presentar sus conclusiones, recomendaciones y dictámenes razonados para resolución del Concejo Metropolitano, por cada una de las ramas propias de la actividad metropolitana, y la competencia para el efecto.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

### 3.2. Sobre otras disposiciones relacionadas

Considerando el texto propuesto en la parte resolutive del proyecto normativo distrital, y lo señalado en el párrafo precedente, el Concejo Metropolitano deberá tomar en cuenta las siguientes disposiciones legales, sin perjuicio de otras que puedan resultar aplicables para sustentar adecuadamente su proyecto normativo:

#### CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*“Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.”*

*“Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.”* (se subraya)

*“Art. 340.- El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.*

*El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.*

*El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.”* (lo subrayo)

#### CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

*“Art. 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.- Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: (...); b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales; (...); 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; (...); h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes;(...)”*

*“Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; (...) g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. (...); h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;” (...)* (lo subrayo).

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

*“Art. 84.- Funciones.- Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción distrital metropolitana, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas metropolitanas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; (...); m) Regular y controlar el uso del espacio público metropolitano, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización;” (...)* (El énfasis me pertenece).

*“Art. 85.- Competencias Exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano.- Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne.”*

*“Art. 116.- Facultades.- Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. (...)*

*La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.*

*El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.” (...)* (El énfasis me corresponde).

*“144.- 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.*

*Para el efecto, el patrimonio en referencia será considerado con todas sus expresiones tangibles e intangibles. La preservación abarcará el conjunto de acciones que permitan su conservación, defensa y protección; el mantenimiento garantizará su sostenimiento integral en el tiempo; y la difusión procurará la propagación permanente en la sociedad de los valores que representa.*

*Cuando el patrimonio a intervenir rebase la circunscripción territorial cantonal, el ejercicio de la competencia será realizada de manera concurrente, y de ser necesario en mancomunidad o consorcio con los gobiernos autónomos descentralizados regionales o provinciales. Además los gobiernos municipales y distritales podrán delegar a los gobiernos parroquiales rurales y a las comunidades, la preservación, mantenimiento y difusión de recursos patrimoniales existentes en las parroquias rurales y urbanas.*

*Los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán, mediante convenios, gestionar concurrentemente con otros niveles de gobierno las competencias de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural material e inmaterial.*

*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, que correspondan a las categorías de: lenguas, formas de expresión, tradición oral y diversas manifestaciones y creaciones culturales: 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; los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos; las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas: entre*



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

*otras; los cuales serán gestionados de manera concurrente y desconcentrada.*” (subrayado me pertenece).

**“Art. 115.- Competencias concurrentes.-** *Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.*

*Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.”*

**“Art. 186.- Facultad tributaria.-** *Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos; y, en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.*

*Cuando por decisión del gobierno metropolitano o municipal, la prestación de un servicio público exija el cobro de una prestación patrimonial al usuario, cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, esta prestación patrimonial será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza.*

*Los municipios aplicarán obligatoriamente las contraprestaciones patrimoniales que hubieren fijado para los servicios públicos que presten, aplicando el principio de justicia redistributiva. El incumplimiento de esta obligación podrá ser causal de destitución de los funcionarios responsables.”* (subrayado me pertenece)

**“Art. 417.- Bienes de uso público.-** *Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía.* (...) Constituyen bienes de uso público: (...)” (El énfasis me pertenece).

**“Art. 425.- Conservación de bienes.-** *Es obligación de los gobiernos autónomos descentralizados velar por la conservación de los bienes de propiedad de cada gobierno y por su más provechosa aplicación a los objetos a que están destinados, ajustándose a las disposiciones de este Código.”* (lo subrayo).

#### Sección IV

#### **REGLAS ESPECIALES RELATIVAS A LOS BIENES DE USO PÚBLICO Y AFECTADOS AL SERVICIO PÚBLICO**

**“Art. 429.- Libertad de uso.-** *Las personas naturales o jurídicas, o entes carentes de personalidad jurídica tienen libertad de usar los bienes de uso público, sin otras restricciones que las impuestas por la Constitución, la Ley, ordenanzas y reglamentos respectivos.”*

**“Art. 433.- Condiciones expresas.-** *Si se dieran autorizaciones o realizaren contratos relacionados con el contenido de la presente Sección, en el respectivo contrato o autorización, se indicarán las condiciones técnicas y ambientales que ha de cumplir el usuario o contratado y las tasas o prestaciones patrimoniales que ha de satisfacer periódicamente, por adelantado.*” (lo subrayo)

Sin perjuicio de las observaciones específicas que se indican en el siguiente apartado, se verifica de modo general, que el proyecto de ordenanza tiene relación con las prácticas artísticas y expresiones del patrimonio cultural inmaterial, para lo cual, los artistas o gestores deben obtener el *Permiso de Arte y Cultura para Espacios Públicos PACEP* a fin de ejercer esas prácticas artísticas en el espacio público.

## Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

La garantía del derecho para difundir las expresiones culturales en el espacio público y el entorno digital, es una obligación del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Cultura: *"Son obligaciones del Estado con las artes, la creación, las industrias culturales y creativas, y la innovación: (...) g) Garantizar el derecho a difundir las expresiones culturales en el espacio público y el entorno digital"*, lo cual se gestiona de manera concurrente y desconcentrada, conforme las políticas nacionales emitidas por el Gobierno Central, y las competencias establecidas en los artículos 55 y 144 del COOTAD. Al respecto, el artículo 3561 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, ha dispuesto que sobre la competencia y gestión del espacio público, que debe basarse en el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial, se ejercerá a través de la Secretaría responsable del Territorio, Hábitat y Vivienda en lo correspondiente a la planificación operativa territorial relacionada con la gestión y aprovechamiento del espacio público. Por lo que, resulta necesario y pertinente, contar con el informe de la citada Secretaría sobre el presente proyecto de ordenanza, y a otras entidades que tengan relación con el mismo, conforme las competencias asignadas en el artículo citado.

Por otra parte, las facultades de regulación y control del espacio público como competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Descentralizado, lleva inmersa la obligación de dirigir o modificar la conducta de los administrados, velando por el cumplimiento de los planes de desarrollo, normas y procedimientos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico vigente.

Por lo tanto, siendo obligación del GAD del Distrito Metropolitano de Quito velar por la conservación de los bienes, en este caso aquellos de uso público, y por su más provechosa aplicación al objeto al que están destinados, el otorgar autorizaciones para su uso exclusivo y temporal, lleva implícita la obligación de exigir el pago de una regalía.

En efecto, el artículo 433 del COOTAD ha dispuesto condiciones expresas relativas a los bienes de uso público, en donde se verifica que en la autorización que se otorgue, se deberán establecer las condiciones técnicas y ambientales que debe cumplir el usuario, así como las tasas o prestaciones patrimoniales que deben satisfacer periódicamente, y por adelantado.

De acuerdo con las disposiciones contenidas en el COOTAD, se verifica que este cuerpo normativo no ha previsto exenciones del pago de esas tasas o prestaciones patrimoniales a quienes utilicen bienes de uso público, y al caso en concreto, tampoco se han previsto tales exenciones en la Ley Orgánica de Cultura, por lo que es necesario que el órgano proponente, cuente con las justificaciones técnicas y financieras sobre las medidas de compensación con las que el GAD del Distrito Metropolitano de Quito asumirá las exenciones de esos recursos públicos cuando existe norma expresa que obliga su cobro.

Al respecto, el artículo 166 del COOTAD señala: *"Financiamiento de obligaciones.- Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente."*

Por lo tanto, al verificarse que en el expediente digital a cargo de la Secretaría del Concejo Metropolitano, no constan los informes técnicos sobre los aspectos anotados, la Procuraduría Metropolitana recomienda que los mismos sean incorporados y considerados para justificar y motivar el presente proyecto normativo.

Adicionalmente, resulta necesario que el proyecto de ordenanza exprese de qué manera se diferencia de las disposiciones que regulan las actividades de comercio en el espacio público y de los espectáculos públicos en espacio público, debiendo tomar en cuenta lo que al respecto ya consta regulado en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de que tanto el Concejo Metropolitano como la Administración, puedan determinar si se podrían generar o no, otro tipo de obligaciones. De allí la importancia de que la exposición de motivos y los considerandos expongan de manera suficiente el alcance, objeto, temporalidad, derechos, obligaciones, procedimientos, condiciones, financiamiento y demás reglas que



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

sustenten adecuadamente su motivación, en relación a la materia que se busca normar.

Finalmente, se verifica que para el tratamiento del proyecto normativo y en el texto del mismo, no se han considerado en su totalidad las observaciones emitidas por los señores Concejales, para segundo debate, como consta del expediente digital del proyecto en referencia.

### 3.3. Observaciones específicas al Proyecto de Ordenanza

Sin perjuicio de lo señalado en el apartado precedente, a continuación se realizan observaciones específicas al proyecto de ordenanza, con el objetivo de poner a consideración de la Comisión, aspectos relevantes a tomar en cuenta para su adecuada aplicación.

El segundo inciso del artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala:

*“Art. 322.- Decisiones legislativas.- (...) Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados. (...)” (subrayado me pertenece).*

Mediante Resolución C 074 de 8 de marzo de 2016 el Concejo Metropolitano reglamentó el desarrollo y funcionamiento del órgano legislativo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, incluyendo los procedimientos a seguir para la expedición y aprobación de sus actos normativos, en cuyo artículo 13 se establece el procedimiento para el tratamiento de ordenanzas, en cuya letra a) se establece como atribución de la Secretaría General del Concejo, verificar el cumplimiento de las formalidades del texto propuesto, y para que el mismo pueda ser procesado –señala la norma ibídem- debe contener una exposición de motivos, los considerandos constitucionales y legales y el articulado correspondiente, con las disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias que el caso amerite.

En este contexto, y sin perjuicio de la calificación efectuada y registrada por la Secretaría del Concejo Metropolitana mediante Oficio No. 1489 de 11 de mayo de 2018, se realizan las siguientes observaciones:

**3.3.1. En la exposición de motivos** del proyecto de ordenanza, se deberá hacer constar los aspectos técnicos, financieros y demás fundamentos de hecho que motivan el proyecto, por lo que, se recomienda replantearlo al no identificarse relación causal entre el articulado y los hechos que lo motivan.

El título del proyecto de ordenanza no tiene relación con el objeto. Se sugiere revisar (FOMENTA, RECONOCE Y REGULA EL ACCESO Y USO DEL ESPACIO PÚBLICO PARA LAS PRÁCTICAS ARTÍSTICAS Y LAS EXPRESIONES DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL).

**3.3.2. En la parte considerativa** del proyecto de ordenanza se recomienda revisar la pertinencia de mantener algunos considerandos que no guardan relación con el proyecto y, añadir otros que sustenten en su totalidad el alcance y objeto del proyecto, incluyendo aquellas relacionadas con las competencias exclusivas del GAD y uso del espacio público, según corresponda.

**3.3.3. En el articulado propuesto**, se recomienda lo siguiente:

Sin perjuicio de las observaciones específicas que se realizan al documento denominado “PO Espacio para Expresiones Culturales” como último borrador del proyecto de ordenanza en referencia, y que se adjunta al presente informe, se recomienda lo siguiente:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

**Artículo 2. Definiciones:** “*Fomento cultural*” se indica que son acciones promovidas por el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, mediante incentivos económicos o fiscales para que los ciudadanos realicen proyectos culturales, lo cual se desarrolla en el artículo 4 del proyecto de ordenanza; al respecto deben considerarse lo que dispone el artículo 169 y 498 del COOTAD.

Debe estar regulado en la misma ordenanza, para ello debe tomarse en cuenta las facultades privativas del Alcalde Metropolitano para presentar proyectos normativos tributarios. (Art. 90 letra e) del COOTAD). Considerar adicionalmente que no se cuenta con informes técnicos emitidos por la Administración General al respecto.

**Artículo 3. Ámbito:** Al ser aplicable en todo el Distrito Metropolitano de Quito, verificar que no se intervenga en las facultades de los GADs parroquiales rurales. Considerar el artículo 328 letras b) y f); y, artículo 187 del COOTAD. Los corredores culturales señalados en el artículo 8 del proyecto de ordenanza hace referencia a los espacios públicos rurales.

**Artículo 4. Espacio público programable:** No consta en la exposición de motivos, ni en los considerandos del proyecto la base jurídica para eximir del pago de regalías por el uso del espacio público al que se refiere el último inciso de este artículo. Considerar el artículo 166 COOTAD y que no constan informes al respecto emitidos por la Administración General.

**Artículo 6. Tipos de Espacios Públicos Programables:** Sobre las expresiones artísticas existen definiciones y normas sobre el uso del espacio público en el Código Municipal. Debe diferenciarse de lo que se considera espectáculo público en espacios abiertos como los definidos en el presente artículo.

**Artículo 7. De las prácticas artísticas y expresiones del patrimonio cultural inmaterial:** En este artículo se indica que se excluirá (sin mencionar de qué se va a excluir) las prácticas artísticas que induzcan a la violencia, discriminación, etc; sin especificar en qué momento, quién o cómo se lo hará. Debe desarrollarse este artículo en función de lo que se quiera regular. Considerar que no se han tomado en cuenta los derechos de niños, niñas y adolescentes.

**Artículo 9. De las Responsabilidades de las entidades del (Municipio) Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.** En el proyecto de ordenanza se está disponiendo la asignación de recursos para incentivar el desarrollo cultural, para lo cual debe observarse lo señalado en el artículo 166 del COOTAD. No se han solicitado o presentado informes técnicos al respecto.

**Artículo 11. De los Permisos.** En este artículo se definen los tipos de permisos para desarrollar artes y expresiones artísticas en el espacio público, señalado los tipos de permisos que están exentos y el que genera un pago. En la exposición de motivos, en los considerandos o los informes técnicos emitidos, no constan los fundamentos fácticos y jurídicos que motivan otorgar exenciones, en unos casos, y en otros no. Debe contarse con ello para el sustento del proyecto, y cómo se van a financiar esas exenciones, al amparo de lo señalado en el artículo 166 del COOTAD. Se recuerda que la regulación del uso del espacio público es una competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Descentralizado, por lo tanto, el procedimiento para el cobro de la regalía debe desarrollarse en este mismo cuerpo normativo, ya que no existe otra disposición que lo regule.

**Art. 13. Requisitos para la solicitud del Permiso.** Siendo una ordenanza que va a crear este trámite administrativo específico, debe cumplirse con lo que dispone la Ley Orgánica de Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (LOETA) esto es definir claramente requisitos, actividades, diligencias, actuaciones y procedimientos que deberán realizar las personas ante la Administración Pública con el fin de cumplir una obligación, así como obtener un beneficio o permiso en este caso. El artículo 7 de la LOETA, dispone que para la creación de nuevos trámites administrativos “*las entidades competentes deberán evidenciar que el mismo no generará cargas innecesarias para las y los ciudadanos ni económicos para la administración (entendiéndose*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

*en gastos administrativos), para lo cual deberán efectuar un análisis de los impactos positivos y negativos que generaría el nuevo trámite, así como de los beneficios de su aplicación, de conformidad con lo dispuesto por el ente rector de la simplificación de trámites.”; y que para que el nuevo trámite sea exigible a las y los administrados, deberá estar publicado en el Registro Oficial. Dicha publicación deberá incluir los instructivos, formularios, manuales y demás documentos anexos necesarios para la efectiva gestión del trámite, cuando corresponda.*

Por lo tanto, deberá contarse con los informes técnicos correspondientes, e incluir las disposiciones que cumplan con lo dispuesto en el artículo citado, dentro del proyecto de ordenanza, sin perjuicio de observar otras obligaciones contenidas en la norma ibídem.

**Art. 16. De las infracciones y sanciones.** En el primer párrafo de este artículo, se dice que: *“Sin perjuicio de los regímenes administrativos relacionados y previstos en otras disposiciones del ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, constituyen infracciones administrativas (...)”*

Este texto contraría el artículo 29 del Código Orgánico Administrativo, en el cual se establece que son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley, sobre lo que no cabe aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva, es decir, si esta ordenanza es la que crea infracciones y sanciones para esta materia específica, como competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Descentralizado, no puede hacerse referencia a otras disposiciones del ordenamiento jurídico nacional o metropolitano. En este caso, ¿Cuáles serían las normas nacionales que regulan infracciones sobre el uso del espacio público? Se recomienda verificar la redacción para aclarar lo que se busca normar.

Adicionalmente, para la definición de las sanciones pecuniarias se debe contar con el informe técnico que justifique su proporcionalidad, es decir, que en el que se justifique que estas decisiones *se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico.* (Artículo 16 COA).

Dentro de las definiciones de lo que constituyen infracciones graves y muy graves, bajo el mismo principio de proporcionalidad, debe ponderarse lo que el artículo 933 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito ha dispuesto: *“Toda persona jurídica o natural, que habite, visite, resida temporalmente o se encuentre de tránsito en el Distrito Metropolitano de Quito está prohibida de realizar las siguientes prácticas: a. Utilizar o emplear a niños, niñas y adolescentes menores de 15 años de edad, en cualquier actividad lucrativa o de comercio que se desarrolle en espacios públicos o privados; b. Hacerse acompañar por un niño, niña o adolescente, sea o no su hijo o familiar, en actividades lucrativas o de mendicidad; (...)”*

#### 4. PRONUNCIAMIENTO

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que, es el Concejo Metropolitano de Quito, en su calidad de órgano legislativo del GAD DMQ, el competente para expedir la ordenanza metropolitana que *“fomenta, reconoce y regula el uso del espacio público para las manifestaciones de la cultura, expresiones artísticas populares, artes vivas y patrimonio inmaterial”*, al tenor de lo establecido en los artículos 264, números 7 y 8, y 266 de la Constitución de la República del Ecuador; en concordancia con los artículos 84, letra m); 88 letra b) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Para el efecto, deberá cumplirse adicionalmente con lo dispuesto en el artículo 35 letras a) y b) del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito.

De igual manera, en función del análisis expuesto, y para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en la Resolución No. C 074 de 8 de marzo de 2016, para conocimiento y discusión ante el Concejo Metropolitano, el proyecto de ordenanza deberá contemplar en sus fundamentos y exposición de motivos, las

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O

Quito, D.M., 13 de junio de 2022

normas antes anotadas.

El presente Informe no se refiere al contenido de carácter técnico que, en razón de su competencia material, corresponda de forma exclusiva, a la responsabilidad de los órganos competentes del GAD DMQ.

Las observaciones expuestas constituyen recomendaciones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden tanto a los órganos y dependencias competentes de la Municipalidad relacionadas, así como a la Comisión a cargo de la tramitación del proyecto de ordenanza objeto del presente informe, para lo cual, dispone de su facultad privativa para solicitar los informes adicionales que considere necesarios.

Adjunto sírvase encontrar el proyecto de ordenanza metropolitana en análisis, en el cual se remiten las observaciones realizadas por esta Procuraduría Metropolitana.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Debidamente autorizado.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Willians Eduardo Saud Reich  
**ASESOR DE DESPACHO**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-3061-O

Anexos:

- GADDMQ-SGCM-2022-3061-O (4).pdf  
- resolución\_no.\_041-cec-2022 (3).pdf  
- PO Espacio para Expresiones Culturales.docx

Copia:

Señora  
María Paulina Izurieta Molina  
**Concejala Metropolitana**  
**DESPACHO CONCEJAL IZURIETA MOLINA MARIA PAULINA**

Señora Doctora  
Glenda Alexandra Allan Alegria  
**Secretaria de Comisión**  
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

Señor Magíster  
Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal  
**Procurador Metropolitano**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2250-O**

**Quito, D.M., 13 de junio de 2022**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Virna Jeannet Vásquez Soria	vv	PM-ASE	2022-06-13	
Aprobado por: Willians Eduardo Saud Reich	wsaud	PM	2022-06-13	

