

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-DAJ-2023-0006-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2023

Asunto: Informe al proyecto de "Ordenanza Metropolitana de bienes inmuebles, espacio público, conjuntos y áreas patrimoniales".

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

De mi consideración:

En atención al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-6467-O de 01 de diciembre de 2022, mediante el cual se remitió la Resolución Nro. 023-CAHP-2022 de la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio, de 28 de noviembre de 2022, en la que se resolvió solicitar los informes con las observaciones al proyecto de ordenanza metropolitana de bienes inmuebles, espacio público, conjuntos y áreas patrimoniales, me permito informar:

La Agencia Metropolitana de Control ("AMC") es un organismo desconcentrado, con autonomía financiera y administrativa, adscrito a la Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a la cual le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores, conforme lo determinan los artículos 313 y 314 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito ("Código Municipal").

Las potestades antes señaladas, se ejercen de conformidad con las infracciones y sanciones administrativas tipificadas en el Código Municipal, y el procedimiento administrativo sancionador prescrito en el Código Orgánico Administrativo ("COA"), resultando indispensable que, en los proyectos de reforma de ordenanzas en materia de infracciones y sanciones, las mismas se encuentren claramente tipificadas y correspondan a las competencias del GAD del Distrito Metropolitano de Quito.

En cuanto a la tipificación de las infracciones administrativas en ordenanzas metropolitanas el Procurador General del Estado, en el oficio Nro. 00986 de 05 de octubre de 2008, ante la consulta realizada por el entonces alcalde metropolitano de Quito, manifestó: "[...] *el principio de tipicidad de las infracciones administrativas previsto en el artículo 29 del Código Orgánico Administrativo, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, debe ser entendido en armonía con la facultad normativa que constituye expresión de su autonomía política y que expresamente reconocen los artículos 5 y 7 del COOTAD, al habilitarles para dictar normas de*

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-DAJ-2023-0006-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2023

carácter general en las materias de su competencia, a través de ordenanzas que se deban expedir observando el procedimiento reglado por el artículo 322 del mismo código [...]”.

En dicho contexto jurídico, una vez revisado el proyecto de ordenanza metropolitana de bienes inmuebles, espacio público, conjuntos y áreas patrimoniales, se emiten las siguientes observaciones y sugerencias, para consideración de la comisión:

1. En el texto del artículo (3) “De las competencias”, literal i) “De la Agencia Metropolitana de Control o quien asumiere sus competencias”, se sugiere modificarlo por el siguiente: *“i) De la Agencia Metropolitana de Control o la entidad que asumiere sus competencias.- Le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico.”*; ya que el control de bienes inmuebles, espacio público, conjuntos y áreas históricas o patrimoniales, obedece a un tipo de control más técnico, y por tanto, debería ser asumido exclusivamente por el Instituto Metropolitano de Patrimonio (“IMP”) como entidad a cargo de la protección y promoción del patrimonio material e inmaterial del Distrito Metropolitano de Quito.

2. En el artículo (25) “Mantenimiento y protección física”, inciso tercero, se determina lo siguiente: *“De requerir mantenimiento de las fachadas, cerramientos y culatas, incluida la adecuada canalización de las instalaciones eléctricas, electrónicas y sanitarias, así como su reparación y pintura, se deberá realizar cada dos años, contados a partir de la vigencia de la presente ordenanza. Esta disposición es aplicable para todas las construcciones ubicadas en el Distrito Metropolitano de Quito, que se encuentren dentro del Inventario de bienes inmuebles del patrimonio cultural del Estado; para el efecto, el control de su cumplimiento estará a cargo de la Agencia Metropolitana de Control o quien asumiere sus competencias.”*; sin embargo, la AMC ejerce sus potestades, de conformidad a las infracciones y sanciones determinadas en el Código Municipal; por lo que, se recomienda se elimine el inciso citado, y de ser el caso, se lo incorpore en el capítulo VII “Del régimen sancionatorio”, sección I “De las infracciones y sanciones” del proyecto de ordenanza.

3. En el artículo (66) “Del Procedimiento Administrativo Sancionador”, en el cual se contempla: *“Los procedimientos administrativos sancionadores por el cometimiento de una infracción administrativa que contravenga las disposiciones relacionadas a los bienes inmuebles, conjuntos, áreas históricas o patrimoniales, espacio público, que forma parte del patrimonio cultural del Distrito Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, se establecerán de conformidad con la normativa legal nacional y metropolitana vigente, a través de la Agencia Metropolitana de Control.”*, se recomienda modificar el término “establecerán”, por “sustanciarán”.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-DAJ-2023-0006-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2023

Adicionalmente se considera que, el artículo referido debería constar posterior al artículo de las actuaciones previas (Art. 67).

4. El texto del artículo (67) “De la actuación previa”, se recomienda modificarlo por el siguiente: *“El Instituto Metropolitano de Patrimonio realizará las inspecciones técnicas que correspondan, de lo cual deberá elaborar los informes de actuaciones previas, observando lo previsto en el Código Orgánico Administrativo, con el fin de establecer las circunstancias del caso concreto que, permitan a la Agencia Metropolitana de Control determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento administrativo sancionador.”*

Se propone la modificación del texto, en virtud de que las infracciones administrativas previstas en el proyecto de ordenanza, no responden a una inspección general, ya que las mismas se encuentran categorizadas de acuerdo a los grados de protección previstos en el artículo (21) del proyecto de ordenanza, lo cual no le corresponde determinar a la AMC, si no al ente técnico encargado de la materia patrimonial.

5. El texto del artículo (68) “De las infracciones”, se sugiere modificarlo por el siguiente:

“Art. (68).- De las infracciones administrativas.- Son infracciones administrativas las acciones u omisiones que contravengan las disposiciones contenidas en este título. Las infracciones administrativas se dividen en leves y graves.

A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa, de acuerdo con el grado de afectación al objeto patrimonial.”

6. En los cuadros contemplados en los artículos de las infracciones administrativas, en los cuales se prevé como sanción administrativa: *“Presentación de la licencia metropolitana urbanística en un término máximo de 30 días contados a partir del inicio del proceso sancionador.”* o *“Se suspenderán los trabajos hasta contar con la licencia metropolitana urbanística en un término máximo de 60 días contados a partir del inicio del proceso sancionador.”*; se recomienda su modificación por el siguiente texto: **“Presentación de la licencia metropolitana urbanística, en un término máximo de 30 días contados a partir de la notificación de la resolución administrativa”** o **“Presentación de la licencia metropolitana urbanística, en un término máximo de 60 días contados a partir de la notificación de la resolución administrativa”**, pues se debe considerar que la responsabilidad administrativa del presunto infractor, se determina en la resolución administrativa con la cual se establecerá la sanción que corresponda por el cometimiento de la infracción prevista en la normativa metropolitana, una vez sustanciado el procedimiento administrativo sancionador.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-DAJ-2023-0006-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2023

7. En el artículo (69) “Infracciones leves”, literal e) y f), no se contemplan sanciones administrativas de carácter pecuniario, por lo que, se recomienda la revisión de los mismos, pues lo establecido como sanción administrativa serían acciones correctivas, una vez establecida la sanción respectiva.

8. En el artículo (70) “De la ocupación del retiro frontal”, se establece una prohibición de ocupación del retiro frontal, la que no se encuentra contemplada como infracción administrativa, sin embargo, se le impone una sanción de derrocamiento. Al respecto, se recomienda analizar el texto de dicho artículo, puesto que, debería determinarse ese hecho como una infracción administrativa, a la cual le correspondería una sanción pecuniaria, y además la obligación del infractor de efectuar el derrocamiento, como una acción correctiva.

Adicionalmente, es preciso considerar que la AMC no cuenta con la maquinaria necesaria para realizar derrocamientos como se indica en el texto del referido artículo, por tanto, se debería identificar la dependencia municipal que tenga la capacidad operativa de efectuar dichos trabajos.

9. En los artículos de las infracciones administrativas, se precisa que sin perjuicio de la sanción, se aplicarán los correctivos que correspondan, sin que se establezcan en el proyecto de ordenanza, salvo que se traten de los artículos denominados “Medidas adicionales ...”, para el efecto, se debería utilizar el término “correctivos”, de ser el caso, para que no existan otras interpretaciones.

Así mismo, se recomienda revisar la redacción de los textos de las infracciones, pues en algunos casos se torna confusa como las establecidas en artículo (72) “Infracciones graves menores”, *“a) Quienes realicen intervenciones constructivas mayores sin contar con la licencia correspondiente y que las intervenciones cumplan con la normativa vigente.”*

a) Quienes realicen trabajos sin cumplir con los términos de la respectiva licencia para intervenciones constructivas mayores y que las intervenciones fuera de la licencia emitida se ajusten con la normativa vigente.”

Así también, se recomienda eliminar la infracción administrativa: *“b) Quienes contando con licencia para intervenciones constructivas menores realicen intervenciones constructivas mayores y que las intervenciones cumplan con la normativa vigente.”*; ya que para efectos de determinar la posible infracción administrativa, correspondería aplicar lo previsto para la infracción de realizar intervenciones constructivas mayores sin licencia.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-DAJ-2023-0006-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2023

Igual caso sucedería con lo previsto en la infracción administrativa: “c) *Quienes realicen trabajos en inmuebles sin cumplir con los términos de la respectiva licencia para intervenciones constructivas menores y que las mismas incumplan la normativa vigente.*”; ya que el mismo hecho se encontraría previsto en el artículo (69).

10. En el cuadro contemplado en el artículo (74), en el cual, se prevé como sanción administrativa: “*Se suspenderán los trabajos hasta contar con la licencia metropolitana urbanística en un término máximo de 60 días contados a partir del inicio del proceso sancionador.*”, se recomienda su modificación por el siguiente texto: “Se suspenderán los trabajos hasta contar con la licencia metropolitana urbanística en un término máximo de 60 días contados a partir de la notificación de la resolución administrativa”, considerando que la responsabilidad administrativa del presunto infractor, se determina en la resolución administrativa en la cual se establecerá la sanción que corresponda por el cometimiento de la infracción prevista en la normativa metropolitana, una vez sustanciado el procedimiento administrativo sancionador.

11. El texto del artículo (77) “Del control del espacio público patrimonial”, se sugiere modificarlo, por cuando en el artículo (3), así como, en el capítulo VII “Del régimen sancionatorio”, ya se prevé las competencias de cada entidad municipal interviniente.

Además se debería considera que, en el artículo (75), se prevé como infracción en espacio público patrimonial, el destinar un inmueble a usos incompatibles o prohibidos; usos que, deberían determinarse clara y expresamente en el proyecto de ordenanza.

En la modificación del artículo (77) debería considerarse también que, no solo la AMC se encargaría del control en espacio público, sino que el IMP también debería intervenir al momento de determinar los grados de protección de los inmuebles en los que se producen las infracciones, pues la aplicación de las infracciones se encuentra categorizada de acuerdo a los grados de protección previstos en el artículo (21) del proyecto de ordenanza, lo cual no corresponde determinar a la AMC, pues es un tema de índole técnico.

12. Finalmente, en los cuadros de las sanciones, la parte correspondiente a sanciones administrativas distintas a la sanción pecuniaria, deberían revisarse, pues muchas de ellas son acciones correctivas que se podrán determinar solo en la resolución administrativa que se emita una vez sustanciado el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

En virtud de lo expuesto, esta entidad en el ámbito de sus competencias remite el informe solicitado, una vez revisado el proyecto de ordenanza puesto en consideración.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-DAJ-2023-0006-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2023

Con sentimientos de consideración y estima.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Jofre Luis Cadena Placencia
DIRECTOR DE ASESORÍA JURÍDICA
AGENCIA METROPOLITANA DE CONTROL - DIRECCIÓN DE ASESORÍA
JURÍDICA

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-6467-O

Anexos:

- PROYECTO DE ORDENANZA FINAL NOVIEMBRE.pdf
- matriz_de_observaciones_ordenanza._noviembre_2022.pdf
- resolución_023_ahp_signed.pdf
- GADDMQ-AMC-DMR-2023-00001-M.pdf

Copia:

Señor Abogado
Diego Mauricio Carrasco Ramos
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL CARRASCO RAMOS DIEGO MAURICIO

Señora
Fanny del Carmen Moreira Mendoza
Asistente Administrativa Dirección de Asesoría Jurídica
AGENCIA METROPOLITANA DE CONTROL - DIRECCIÓN DE ASESORÍA JURÍDICA

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Grace Estefania Tul Espinel	gete	AMC-DAJ	2023-01-22	
Aprobado por: JOFRE LUIS CADENA PLACENCIA	jlcp	AMC-DAJ	2023-01-22	

