

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-5189-O

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2023

Asunto: Actualización de informe jurídico sobre el proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA DE BIENES INMUEBLES INVENTARIADOS O DE INTERÉS PATRIMONIAL, ESPACIO PÚBLICO, CONJUNTOS, ÁREAS HISTÓRICAS Y ÁREAS PATRIMONIALES"

Señora Doctora

Libia Fernanda Rivas Ordóñez

Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

En su Despacho

De mi consideración:

En referencia al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4817-O, de 22 de noviembre de 2023, con el cual, la Secretaría General del Concejo Metropolitano notificó la Resolución Nro. SC-EXT-002-CAHP-01, de la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio, emitida en sesión extraordinaria Nro. 002, desarrollada el 20 de noviembre de 2023, en la que resolvió: *“Solicitar la actualización de los informes de la Dirección Metropolitana Financiera, Dirección Metropolitana Tributaria y Procuraduría Metropolitana respecto al Proyecto de “Ordenanza Metropolitana de Bienes Inmuebles Inventariados o de Interés Patrimonial, Espacio Público, Conjuntos, Áreas Históricas y Áreas Patrimoniales”;* al respecto, me permito manifestar lo siguiente:

1. ANTECEDENTES

1.1. La Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio y, la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, en sesión conjunta, realizada el día viernes 14 de abril de 2023, emitió la Resolución No. 001-CAHP-CPFT-2023, en la que resolvió: *“(...) Solicitar a la Dirección Metropolitana Financiera y Dirección Metropolitana Tributaria que en el término de 3 días emitan los informes correspondientes al proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA DE BIENES INMUEBLES, ESPACIO PÚBLICO, CONJUNTOS Y ÁREAS PATRIMONIALES, una vez que se cuente con los informes, estos se deberán remitir a la Procuraduría Metropolitana para que en el término de 3 días emita el informe correspondiente. (...)*”.

1.2. Con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1748-O, de 18 de abril de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano notificó a la Procuraduría Metropolitana con la Resolución Nro. 001-CAHP-CPFT-2023, de la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio y, Comisión de Presupuesto Finanzas y Tributación.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-5189-O

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2023

1.3. Mediante oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1881-O de 03 de mayo de 2023, la Procuraduría Metropolitana remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano el correspondiente informe jurídico del proyecto de ordenanza y señaló:

“Como se advierte en las observaciones realizadas en el presente informe, el proyecto de ordenanza propone sustituir el Libro IV.4. DE LAS ÁREAS HISTÓRICAS Y PATRIMONIO, a fin que la normativa municipal en el ámbito del patrimonio cultural se armonice con las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente, no obstante, se estima pertinente que se procesen las observaciones realizadas por la Dirección Metropolitana Financiera, en relación al ámbito de gestión presupuestaria del Instituto Metropolitano de Patrimonio, respecto a la revisión de las disposiciones del proyecto de ordenanza en las que se designa al mencionado organismo facultades para administrar recursos; así como también, se analice lo referente a una posible aportación de recursos no reembolsables a propietarios privados, figura que no se detalla operativamente en el proyecto de ordenanza.

Adicionalmente, respecto del régimen sancionatorio, en observancia al principio de seguridad jurídica y jerarquía normativa, se recomienda analizar que las sanciones establecidas deben guardar armonía con lo establecido en el artículo 170 la Ley Orgánica de Cultura; así como también, se debe garantizar el respeto irrestricto al principio constitucional de prohibición de doble sanción, prevista en la letra i) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, en concordancia con lo establecido en el artículo 259 del COA.”

1.4. Las Comisiones de Áreas Históricas y Patrimonio, y de Presupuesto, Finanzas y Tributación emitieron Dictamen Favorable para que el Pleno del Concejo Metropolitano conozca y trate en primer debate el proyecto de ordenanza, mediante el Informe No. IC-CAHP-CPF-2023-001 de 10 de mayo de 2023.

1.5. En sesión ordinaria Nro. 024 de 26 de septiembre de 2023, el Concejo Metropolitano conoció en primer debate el proyecto de ordenanza y resolvió regresarlo a la Comisión para procesar las observaciones realizadas al proyecto.

1.6. Con oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4259-O de 6 de octubre de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, notificó a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda lo resuelto por la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio, en sesión ordinaria, No. 009 de 5 de octubre de 2023, donde resolvió:

“Solicitar a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, que continúe con la sistematización de todas las observaciones presentadas al Proyecto de “Ordenanza

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-5189-O

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2023

Metropolitana de Bienes Inmuebles Inventariados o de Interés Patrimonial, Espacio Público, Conjuntos, Áreas Históricas y Áreas Patrimoniales”, realizadas durante y después de su tratamiento en la sesión de Concejo N° 024 del 26 de septiembre de 2023, y organice mesas de trabajo, donde se deberán analizar también con los funcionarios pertinentes, los temas de índole tributario, financiero y jurídico.”

1.7. Con oficio Nro. STHV-2023-1530-O de 10 de noviembre de 2023, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda informó a la Secretaría General del Concejo lo siguiente:

“(…) una vez realizadas las mesas de trabajo con las instituciones que contaban con observaciones al proyecto de ordenanza, las mismas que fueron subsanadas, se adjunta al presente oficio, la matriz en la que se describe las observaciones que fueron acogidas o no con con (sic.) su respectiva justificación. Adicionalmente, se adjunta el documento final del proyecto de ordenanza para su tratamiento en la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio.”

1.8. En sesión extraordinaria Nro. 002, desarrollada el 20 de noviembre de 2023, la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio resolvió (Resolución Nro. SC-EXT-002-CAHP-01):

“Solicitar la actualización de los informes de la Dirección Metropolitana Financiera, Dirección Metropolitana Tributaria y Procuraduría Metropolitana respecto al Proyecto de “Ordenanza Metropolitana de Bienes Inmuebles Inventariados o de Interés Patrimonial, Espacio Público, Conjuntos, Áreas Históricas y Áreas Patrimoniales”.

1.9. La Secretaría General del Concejo puso en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana la referida resolución, mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4817-O de 22 de noviembre de 2023.

2. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir el presente informe jurídico, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme numeral 1) del oficio Nro. 008/FAS, de 24 de julio de 2023, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

3. ANÁLISIS JURÍDICO

En función de los antecedentes descritos, puestos en conocimiento de esta dependencia

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-5189-O

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2023

por parte de la Secretaría General del Concejo Metropolitano, se emite este informe jurídico:

3.1. SOBRE LA COMPETENCIA

3.1.1. El artículo 3, numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador establece como deber primordial del Estado: “(...) 7. *Proteger el patrimonio natural y cultural del país.* (...)”; así también, en el artículo 83, número 13, que señala los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos, entre otros indica: “(...) 13. *Conservar el patrimonio cultural y natural del Estado y cuidar y mantener los bienes públicos* (...)”.

3.1.2. El artículo 238 de la Norma Suprema determina: “*Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. (...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales*”; lo cual, guarda relación con lo establecido en el artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), que establece: “*La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes* (...)”.

3.1.3. Así también, el artículo 266 de la Carta Magna determina: “*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.* (...)”; señalándose en el artículo 264 ibídem: “*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.* (...)”.

3.1.4. En concordancia con lo expuesto, el artículo 55, literal h), del COOTAD determina: “*Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines; (...)*”.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-5189-O

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2023

3.1.5. Además, el artículo 87, literal a) ibídem señala: “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; (...)”.

3.1.6. Adicionalmente, la Ley Orgánica de Cultura en el artículo 92 señala: “(...) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial tienen la competencia de gestión del patrimonio cultural para su mantenimiento, conservación y difusión. En el marco de dicha competencia tienen atribuciones de regulación y control en su territorio a través de ordenanzas que se emitieran en fundamento a la política pública cultural, la presente Ley y su Reglamento”; en concordancia, el artículo 98 insta: “(...) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial que tienen la competencia exclusiva sobre la gestión de mantenimiento, preservación y difusión del patrimonio cultural, se encargarán de planificar, presupuestar, financiar y otorgar de manera regular los recursos necesarios, así como realizar planes, programas y proyectos locales para el efecto”.

3.1.7. Por su parte, el Consejo Nacional de Competencias mediante Resolución No. 0004-CNC-2015, publicada en Registro Oficial No. 514 el 03 de junio del 2015, reformada mediante resolución No. 006-CNC-2017, publicada en Registro Oficial No. 91 el 02 de octubre de 2017, transfiere la competencia para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, y construir los espacios públicos para estos fines, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales.

3.1.8. En estas condiciones, la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio; y, Comisión de Presupuesto Finanzas y Tributación proponen la emisión de una “ORDENANZA METROPOLITANA DE BIENES INMUEBLES INVENTARIADOS O DE INTERÉS PATRIMONIAL, ESPACIO PÚBLICO, CONJUNTOS, ÁREAS HISTÓRICAS Y ÁREAS PATRIMONIALES”.

3.1.9. En función de lo expuesto y conforme lo establecido en el artículo 87, letra a) del COOTAD que reconoce como atribución del Concejo Metropolitano, ejercer la facultad normativa exclusivamente en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas; se considera que es competencia del Concejo Metropolitano, emitir ordenanzas, en el ámbito legislativo, en este caso, para sustituir el Libro IV.4 “DE LAS ÁREAS HISTÓRICAS Y PATRIMONIO”, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

3.2. SOBRE LA PROPUESTA NORMATIVA

3.2.1. Conforme se desprende del proyecto de ordenanza objeto del presente informe

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-5189-O

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2023

jurídico, la propuesta tiene como fundamento armonizar la normativa municipal relacionada con la gestión, mantenimiento y preservación de los bienes, espacio público, conjuntos y áreas históricas y patrimoniales en el Distrito Metropolitano de Quito, con las disposiciones de la Ley Orgánica de Cultura (LOC), su Reglamento General y la Norma Técnica para el inventario, declaratoria, delimitación, desvinculación y pérdida de calidad de bienes inmuebles patrimoniales, expedida por el Ministerio de Cultura y Patrimonio mediante Acuerdo Ministerial No. DM-2020-063, de 08 de junio de 2020; para lo cual se solicitó la emisión de informes técnicos a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Secretaría General de Planificación, Instituto Metropolitano de Patrimonio, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Agencia Metropolitana de Control, Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, Secretaría de Cultura, Dirección Metropolitana Tributaria y Dirección Metropolitana Financiera.

3.2.2. En ese sentido, con base en la norma técnica expedida mediante Acuerdo Ministerial No. DM-2020-063, el proyecto de ordenanza contempla la identificación, registro e inventario de los inmuebles patrimoniales, en armonía con el artículo 94 de la LOC y artículos 51 y 52 de su Reglamento General; y a su vez, en concordancia con el artículo 67 de la ley ibídem, se regulan los procedimientos para el mantenimiento, conservación, rehabilitación e intervenciones en edificaciones patrimoniales y el espacio público del patrimonio cultural del Estado dentro de la delimitación del Distrito Metropolitano de Quito.

3.2.3. De acuerdo a lo expuesto, esta Subprocuraduría ha verificado que, en su estructura, el proyecto de ordenanza planteado, cumpliría con los aspectos contemplados en la normativa precedente; así como, se han considerado las sugerencias realizadas por esta dependencia en oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1881-O de 03 de mayo de 2023, que se referían a las observaciones de la Dirección Metropolitana Financiera, en cuanto al ámbito de gestión presupuestaria del Instituto Metropolitano de Patrimonio, en las disposiciones del proyecto de ordenanza que se designan al mencionado organismo facultades para administrar recursos; así como las observaciones en cuanto a las disposiciones del proyecto normativo en las que se refiere a una posible aportación de recursos no reembolsables a propietarios privados.

3.3. SOBRE EL RÉGIMEN SANCIONATORIO

3.3.1. Por otra parte, se desarrolla un régimen sancionatorio respecto de las infracciones en el ámbito de la propuesta legislativa, en concordancia con el artículo 142 del Reglamento General a la LOC, que establece: “(...) *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial competentes, deberán conocer la denuncia o queja, investigar y sancionar sobre algún hecho que constituya una falta administrativa de acuerdo a sus ordenanzas y en arreglo a la Ley*”.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-5189-O

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2023

3.3.2. En ese sentido el artículo 170 de la LOC, sobre el régimen de sanciones, instaura: “(...) a) Se sancionarán con multas de hasta veinte salarios básicos unificados las siguientes faltas leves: 1. La restauración, rehabilitación o reparación de los bienes que pertenezcan al patrimonio cultural nacional del Estado sin autorización previa de la autoridad competente de acuerdo con la presente Ley y su Reglamento; (...)”. (Subrayado agregado)

3.3.3. No obstante, el proyecto de ordenanza contempla como infracciones “graves sin licencia metropolitana urbanística” una serie de actuaciones relacionadas con la intervención a bienes inmuebles, a las que se impone la sanción de multa desde 11 RBU hasta 100 RBU, en tal virtud, se desprende que dichas disposiciones no estarían observando lo establecido en la LOC, por lo que se sugiere que sean revisadas, y de ser preciso reformadas, en observancia al principio de seguridad jurídica y jerarquía normativa.

3.3.4. Por otra parte, se debe garantizar el respeto irrestricto al principio constitucional de prohibición de doble sanción, prevista en la letra i) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, en concordancia con lo establecido en el artículo 259 del COA, por lo que se sugiere analizar la pertinencia de la inclusión de correctivos que puedan ser interpretados como una sanción adicional a la sanción pecuniaria establecida.

4. PRONUNCIAMIENTO

4.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que, de acuerdo con lo manifestado en la letra a) del artículo 87 del COOTAD; en concordancia con el numeral 1) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano, emitir la “ORDENANZA METROPOLITANA DE BIENES INMUEBLES INVENTARIADOS O DE INTERÉS PATRIMONIAL, ESPACIO PÚBLICO, CONJUNTOS, ÁREAS HISTÓRICAS Y ÁREAS PATRIMONIALES”.

4.2. Como se advierte en este informe, a fin que la normativa municipal en el ámbito de la protección integral de derechos del menor se armonice con las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente, esta Subprocuraduría se ratifica en las observaciones de forma realizadas mediante oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1881-O de 03 de mayo de 2023, adicionalmente, respecto del régimen sancionatorio, en observancia al principio de seguridad jurídica y jerarquía normativa, se recomienda analizar que las sanciones establecidas deben guardar armonía con lo establecido en el artículo 170 la Ley Orgánica de Cultura; así como también, se debe garantizar el respeto irrestricto al principio constitucional de prohibición de doble sanción, prevista en la letra i) del numeral 7 del

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-5189-O

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2023

artículo 76 de la Constitución, en concordancia con lo establecido en el artículo 259 del COA, conforme las observaciones ya realizadas por esta dependencia.

4.3. Las observaciones planteadas, constituyen meras recomendaciones, cuya conveniencia, corresponde determinar a los órganos y dependencias competentes y relacionadas al ámbito de la ordenanza; así como, a la Comisión a cargo de la tramitación de este proyecto de ordenanza, quien determinará su correcta aplicación, de estimarlo pertinente.

El pronunciamiento de la Procuraduría no se refiere a aspectos técnicos; así como tampoco, a aquellos inherentes a las competencias de las dependencias que emitieron los informes técnicos, mismos que son de exclusiva responsabilidad de las áreas que los generen.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Diego Fernando Pereira Orellana
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA
GENERAL

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2023-4817-O

Anexos:

- matriz_de_observaciones_ordenanza_noviembre_unificada_f.pdf
- proyecto_de_ordenanza_08_de_novimebre_2023.pdf
- STHV-2023-1530-O.pdf

Copia:

Señor
Emilio Fernando Uzcategui Jimenez
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL UZCATEGUI JIMENEZ EMILIO FERNANDO

Señor Doctor



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-5189-O

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2023

Fausto Andrés Segovia Salcedo
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señor Doctor
Juan Diego Jácome Ordoñez
Funcionario Directivo 5
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señorita Abogada
Liceth Estefanía Sánchez Rodríguez
Funcionario Directivo 7
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL

Señor Abogado
Leo Zanoni Arévalo Serrano
Servidor Municipal 13
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Leo Zanoni Arévalo Serrano	lz	PM-ASE	2023-11-30	
Aprobado por: Diego Fernando Pereira Orellana	dp	PM-ASE	2023-11-30	

