

Memorando Nro. EMS-DJ-2023-0084-M

Quito D.M., 27 de enero de 2023

PARA: Sr. Mgs. Jaime Ernesto Bucheli Albán
Gerente General
GERENCIA GENERAL EMPRESA

ASUNTO: Informe jurídico sobre resolución No. 002-CAM-2023. Comisión de Ambiente 11-01-2023.

De mi consideración:

Atendiendo su disposición, respecto al proyecto de Ordenanza Metropolitana para el Manejo Integral del Fuego en el Distrito Metropolitano de Quito, remitida a esta empresa metropolitana a través de oficio GADDMQ-SGCM-2023-0172-O de 12 de enero de 2023; me permito presentar el siguiente informe jurídico:

I.BASE NORMATIVA:

1. La Constitución de la República, en el Art. 390, ordena que: *“Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.”*
2. Concordante con lo dispuesto por la Carta Magna sobre la descentralización subsidiaria, el artículo 140 del COOTAD atribuye a los Gobiernos Descentralizados el ejercicio de la competencia de gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón, cuyo ejercicio es concurrente y articulado con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos).
3. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas el artículo 107 de la Norma Ibídem prevé: *“Presupuestos prorrogados. - Hasta que se apruebe el Presupuesto General del Estado del año en que se posesiona la o el Presidente de la República, regirá el presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior a excepción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Sistema Nacional de Educación y del Sistema, de Educación Superior, que aplicarán el presupuesto codificado al 1 de enero del año anterior. El mismo procedimiento se aplicará para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus Empresas Públicas, el Sistema Nacional de Educación y del Sistema de Educación Superior en los años que exista posesión de autoridad de los*

Memorando Nro. EMS-DJ-2023-0084-M

Quito D.M., 27 de enero de 2023

Gobiernos Autónomos Descentralizados.”

4. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito atribuye a la EP EMSEGURIDAD, en el Art. 194, la administración de los recursos de la Tasa por Servicios de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos y el Fondo Metropolitano para la Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias.

5. El Código Municipal, en el Art. 281, establece que *“El Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito es una Institución eminentemente técnica, destinada específicamente a la prevención de incendios, a defender a las personas y a las propiedades contra el fuego, (...)”*; y en el Art. 285 le atribuye como fuentes de ingreso, entre otras: *“(...) c. Las asignaciones que se consideren en el presupuesto del Municipio del Distrito Metropolitano para apoyar el desarrollo del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito; (...)”*.

6. Respecto a la Tasa por Servicios de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, los artículos 1563 y 1564 del Código Municipal establecen lo siguiente:

“Artículo 1563.- Objeto. - Se crea la tasa de seguridad ciudadana, convivencia ciudadana y gestión de riesgos del Distrito Metropolitano de Quito que permitirá cubrir el costo de los servicios de seguridad ciudadana, convivencia ciudadana y gestión de riesgos, a fin de garantizar el principio de equivalencia.

Artículo 1564.- Hecho Generador. - En función de la implementación del Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana, el hecho generador de la tasa comprende:

a) La prestación de servicios de prevención situacional, comunitaria y gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito; y, (...)”

7. Sobre las funciones de la EP EMSEGURIDAD, el Código Municipal prevé: **“Art. 3778.- La Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana - EP EMSEGURIDAD. - Tendrá las funciones definidas en el Capítulo IV, Título V, del Libro I.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, así como las otorgadas mediante ordenanzas o resoluciones emitidas por el Concejo Metropolitano de Quito.”**

8. El artículo 3823 ibídem define al Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos como *“el conjunto de instituciones que, en el ámbito de sus competencias, con sus propios recursos y conforme a las normas, relaciones funcionales y regulaciones aplicables, interactúan y se relacionan para asegurar el manejo integral (análisis, prevención, mitigación, atención, recuperación y transferencia) de los riesgos existentes en el Distrito Metropolitano de Quito (...)”* (énfasis añadido), señalando en el Art. 3835 de la misma

Memorando Nro. EMS-DJ-2023-0084-M

Quito D.M., 27 de enero de 2023

Norma que “(...) en cada una de las Empresas Metropolitanas funcionará la Unidad de Gestión de Riesgo, con presupuesto propio, y coordinará sus actividades con la Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad”.

II. ANÁLISIS:

El proyecto de “Ordenanza metropolitana para el manejo integral del fuego en el Distrito Metropolitano de Quito” prevé, en cuanto a las competencias de la EP EMSEGURIDAD, la asignación de las siguientes atribuciones:

“Artículo 12.- Monitoreo y vigilancia en áreas susceptibles: La autoridad responsable de la coordinación territorial y Participación Ciudadana a través de las Administraciones Zonales, con el apoyo técnico y logístico de la autoridad ambiental distrital, autoridad responsable de la Seguridad y Gobernabilidad, el Cuerpo de Bomberos del DMQ, y la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana a través del Centro de Operaciones de Emergencia Metropolitano, gestionarán actividades de monitoreo y vigilancia, en áreas susceptibles a este tipo de eventos.” (énfasis añadido)

“Artículo 13.- Sistemas de Alertas tempranas: Le corresponderá a la autoridad distrital responsable de la seguridad y gobernabilidad a través de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riegos, la autoridad distrital responsable del ambiente, la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana a través del Centro de Operaciones de Emergencia Metropolitano, y al Cuerpo de Bomberos del DMQ, diseñar e implementar sistemas de alerta temprana sobre el riesgo ante la ocurrencia de incendios forestales, con base en el resultado de estudios técnico-científicos que para el efecto se determinen.” (énfasis añadido)

“Artículo 25.- Estadísticas de incendios forestales: La autoridad ambiental distrital en coordinación con la autoridad responsable de la seguridad y gobernabilidad, la Empresa pública Metropolitana de logística para la seguridad y convivencia ciudadana a través del Centro de Operaciones de Emergencia Metropolitano o la entidad que cumpla sus funciones y el Cuerpo de Bomberos del DMQ, a través de las Unidades técnicas respectivas, serán los responsables de generar y sistematizar las estadísticas de eventos asociados a incendios forestales, que servirán como insumos para formulación de planes, programas y proyectos de prevención y restauración ecológica.”

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS (...)

Segunda: En el plazo de 6 meses contados a partir de la sanción de la presente ordenanza metropolitana, la autoridad ambiental distrital, en coordinación con la

Memorando Nro. EMS-DJ-2023-0084-M

Quito D.M., 27 de enero de 2023

autoridad responsable de la seguridad y gobernabilidad a través de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, la la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana a través del Centro de Operaciones de Emergencia Metropolitano y el Cuerpo de Bomberos del DMQ, deberá contar con la Estrategia Metropolitana del Manejo Integral del Fuego en el DMQ, la misma que debe detallar todos los lineamientos técnicos-estratégicos para la aplicación de este instrumento normativo.

Tercera: *En el plazo de 10 meses contados a partir de la sanción de la presente ordenanza metropolitana, la autoridad ambiental distrital, en coordinación con la Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad, la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana a través del Centro de Operaciones de Emergencia Metropolitano y el Cuerpo de Bomberos, deberá contar con sistemas de alerta temprana para la prevención de incendios forestales en el DMQ, el mismo que debe ser de inmediata implementación.*

Cuarta: *En el plazo de 10 meses contados a partir de la sanción de la presente ordenanza, la autoridad ambiental distrital, la Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad, la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana a través del Centro de Operaciones de Emergencia Metropolitano y el Cuerpo de Bomberos, en coordinación con la Dirección Metropolitana encargada de informática, diseñará e implementará una plataforma tecnológica sobre el Manejo Integral del Fuego.”*

Tratándose de una empresa pública metropolitana, las competencias de la EP EMSEGURIDAD son aquellas que expresamente le son atribuidas a través de las Ordenanzas Metropolitanas, codificadas en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. En este contexto, si bien los objetivos de la EP EMSEGURIDAD se encuentran enlistados en el Art. 192 ibídem, el Art. 3778 expresamente prevé que serán funciones de la EP EMSEGURIDAD también aquellas que les sean asignadas en ulteriores Ordenanzas.

En este sentido, aun cuando la EP EMSEGURIDAD administra recursos públicos para gestión de riesgos y atención (humanitaria) de emergencias, la ejecución de dichos recursos debe considerar como límites tanto el marco de competencias de la misma empresa como aquellas competencias que expresamente han sido atribuidas por el ordenamiento jurídico a otras entidades metropolitanas. Al prever el Código Municipal que todas las empresas metropolitanas tendrán una Unidad de Gestión de Riesgo (de desastres no riesgos ocupacionales), todas las empresas metropolitanas integran el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos, siendo la definición de sus responsabilidades y funciones competencia de la SGSG conforme al Art. 3831 literal f)

Memorando Nro. EMS-DJ-2023-0084-M

Quito D.M., 27 de enero de 2023

ibídem.

Sin perjuicio de lo expuesto, es menester considerar que el proyecto de Ordenanza, a fin de que la EP EMSEGURIDAD ejecute algunas atribuciones que le serían asignadas conjuntamente con otras entidades, en las Disposiciones Transitorias prevé los siguientes plazos:

- 6 meses para contar con la Estrategia *Metropolitana del Manejo Integral del Fuego en el DMQ (Segunda)*
- 10 meses para *contar con sistemas de alerta temprana para la prevención de incendios forestales en el DMQ (Tercera)*
- 10 meses para *diseñará e implementará una plataforma tecnológica sobre el Manejo Integral del Fuego. (Cuarta)*

Si bien tales atribuciones son de cumplimiento y competencia interinstitucional, se ha de considerar que el ejercicio fiscal 2023 es un año de ejercicio prorrogado, por lo que conforme a la normativa que regula las finanzas públicas mientras no se posesionen las nuevas autoridades seccionales, no será posible realizar reformas a la planificación operativa anual ni consecuentemente al presupuesto de las entidades, incluyendo de la EP EMSEGURIDAD, lo cual puede incidir en los tiempos previstos en las referidas disposiciones transitorias.

III. CONCLUSIÓN:

En virtud de la base normativa y análisis expuesto, esta Dirección Jurídica concluye que para cumplir con las atribuciones que con la expedición del proyecto de Ordenanza en análisis se asignarían a la EP EMSEGURIDAD es posible, desde el punto de vista jurídico, el uso de los recursos que administra esta empresa (Tasa por Servicios de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos y Fondo Metropolitano para la Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias; sin perjuicio de lo cual, los plazos previstos en las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta, que implican la creación de proyectos de inversión, deberían revisarse considerando la imposibilidad de reformar el plan operativo anual y el presupuesto del año 2023 hasta que se posesionen las nuevas autoridades seccionales, por tratarse de un ejercicio económico prorrogado.

Atentamente,

Abg. María Isabel Ledesma Hidalgo
DIRECTORA JURÍDICA

Memorando Nro. EMS-DJ-2023-0084-M

Quito D.M., 27 de enero de 2023

Referencias:

- EMS-GG-2023-0063-E

Anexos:

- borrador-ordenanza-incendios-04-01-2023.docx

- resoluciÃ³n_no._002-cam-2023.pdf

Copia:

Sr. Ing. Diego Ernesto Jurado PazmiÃ±o

Director COE Metropolitano

DIRECCIÃ³N COE METROPOLITANO

EP EMSEGURIDAD

NUT: EMS-2023-0419

