

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2023-0116-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2023

Asunto: Informe de observaciones al proyecto de "Ordenanza Metropolitana de Manejo Integral del Fuego".

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-2023-0172-O de 12 de enero de 2023, mediante el cual, remitió la Resolución Nro. 002-CAM-2023 de 11 de enero de 2023, en la que la Comisión de Ambiente resolvió: *“Solicitar los informes técnicos y jurídicos del Proyecto de ‘Ordenanza Metropolitana para el Manejo Integral del Fuego en el Distrito Metropolitano de Quito’, para que, conociéndolos se pueda emitir el dictamen favorable para primer debate.”*, me permito informar:

El artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) dispone que el gobierno autónomo descentralizado (“GAD”) del Distrito Metropolitano de Quito (“DMQ”) tendrá facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

En concordancia, el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) consagra la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados.

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 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 [...]”*.

Por otro lado, 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

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2023-0116-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2023

administrativos sancionadores, conforme lo determinan los artículos 313 y 314 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (“Código Municipal”).

En materia ambiental, las potestades antes señaladas se ejercen de conformidad con las infracciones y sanciones administrativas tipificadas en el Código Municipal y el Código Orgánico de Ambiente (“CODA”); mientras que, para el procedimiento administrativo sancionador se observan las normas del Código Orgánico Administrativo y la normativa nacional aplicable; 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 dicho contexto jurídico, esta entidad una vez revisado el proyecto de “Ordenanza Metropolitana para el Manejo Integral del Fuego en el Distrito Metropolitano de Quito”, emite las siguientes observaciones y sugerencias:

1. Con relación a las disposiciones normativas incorporadas en los considerandos, se recomienda su estructuración de acuerdo a la jerarquía de la norma contemplada en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

2. Se sugiere revisar el contenido del artículo 3 de las “Definiciones”, con el fin de que, no se contrapongan con las que se encuentren previstas en normas superiores. Para el efecto, se recomienda considerar lo señalado en las sentencias de la Corte Constitucional Nros. 008-15-SIN-CC, 007-15-SIN-CC y 016-16-SIN-CC, en una de las cuales se ha emitido el siguiente pronunciamiento:

“[...] acorde a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones, por lo que también extralimita sus funciones respecto de establecer nuevas definiciones, acarreado una afectación a normas jerárquicamente superiores”

3. En el artículo 5 se utiliza el término “presente sección” o “esta sección”, cuando se trata de un capítulo, revisar que exista congruencia.

4. En el artículo 8 sobre los “Propietarios de predios en áreas susceptibles a incendios forestales”, se prevé la emisión de una norma técnica por parte de la autoridad ambiental distrital, no obstante, no se establece el plazo en el cual deberá ser emitida: por lo que, se recomienda incorporar una disposición transitoria en la que se determine la temporalidad para la emisión de la norma técnica; así como, establecer qué sucederá mientras no exista dicha norma.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2023-0116-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2023

5. En las prohibiciones previstas en los literales d) y e) del artículo 15, se recomienda considerar a los residuos orgánicos e inorgánicos.

6. En el artículo 19 del “Impacto y valoración del daño, el cual establece; ***“Artículo 19.- Impacto y valoración del daño: En el caso de presentarse un conato de incendio, será la autoridad ambiental distrital, a través de la unidad técnica de manejo integral del fuego o la que haga sus veces, quien realice la evaluación de los servicios ecosistémicos afectados por el fuego y la valoración económica de las pérdidas; esta información técnica servirá de sustento para los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes; así como, para establecer medidas persuasivas y preventivas.”*** (Énfasis añadido)

Con relación al texto resaltado, se recomienda revisar si es calculable la evaluación a realizarse respecto del sistema eco sistémico o paisajístico afectado por el fuego; además, se deberá analizar sobre qué elementos se realizará la valoración económica de las pérdidas, por ejemplo, si esta incluirá también el daño de bienes públicos y privados afectados.

Adicionalmente, respecto a las “medidas persuasivas y preventivas”, se deberá determinar cuáles son esas medidas y qué, entidad las impondrá, considerando la normativa metropolitana y nacional, que tipifica las infracciones y sanciones administrativas en materia ambiental, así como la norma que regula el PAS.

7. En el artículo 20 de la “Restauración de áreas afectadas”, establece que la Secretaría de Ambiente generará un plan de restauración de las áreas afectadas por incendios forestales, al respecto, se sugiere determinar si aplicará para todos los casos, es decir, en los que se haya identificado al presunto infractor o en los que no se conozca al responsable.

8. El artículo 22 de los “Incentivos para la prevención de incendios forestales”, establece “incentivos monetarios”, como el contemplado en el literal a) *“Reducción de tasas y contribuciones que forman parte del impuesto predial a los predios que posean y mantengan bosques, páramos o reforesten con plantas nativas en zonas de vocación forestal”*, al respecto, se recomienda revisar el ámbito de la propuesta, ya que la iniciativa de normativa tributaria es exclusiva del Alcalde Metropolitano.

9. En el artículo 24 de la “Aplicación de los incentivos”, se prevé la valoración económica de los servicios ambientales, se recomienda analizar cómo se calculará dicha variable.

10. En el proyecto de ordenanza se hace referencia a la Secretaría de Ambiente con las siguientes denominaciones: “autoridad ambiental distrital”, “autoridad distrital ambiental” “Secretaría de Ambiente”, se sugiere considerar una sola denominación. De igual forma para la Agencia Metropolitana de Control.

11. Se propone la modificación del texto contemplado en el artículo 27, por el siguiente:

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2023-0116-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2023

“Artículo 27.- De las inspecciones técnicas.- La autoridad ambiental distrital a través de la Unidad Técnica del Manejo Integral del Fuego o la que haga sus veces, con el apoyo de las Administraciones Zonales cuando así lo requiera, será la entidad municipal responsable de realizar las inspecciones técnicas de manejo integral del fuego en el Distrito Metropolitano de Quito, y de elaborar y remitir los informes técnicos por el cometimiento de presuntas infracciones administrativas previstas en el presente capítulo, a la autoridad sancionadora distrital, para el inicio del procedimiento administrativo sancionador correspondiente.”

12. Se propone la modificación del artículo 28, por el siguiente texto:

“Artículo 28.- Del procedimiento administrativo sancionador.- Los procedimientos administrativos sancionadores que se inicien por el cometimiento de infracciones administrativas tipificadas en el presente capítulo, se sustanciarán de conformidad con la normativa legal y metropolitana vigente, a través de los órganos competentes de la Agencia Metropolitana de Control.”

13. Se recomienda incorporar a continuación del artículo 28, el siguiente:

“Artículo (...)- De las infracciones administrativas.- Se considerarán infracciones administrativas toda acción u omisión, que contravenga las disposiciones contenidas en el presente capítulo, a las cuales les corresponderá una sanción administrativa.

Las infracciones administrativas previstas en el presente capítulo, se clasifican en leves y graves.”

14. Con relación al artículo 29 “De las infracciones”, en el cual se contemplan tanto las infracciones leves como graves, se recomienda dividir las en párrafos independientes, en los cuales, adicionalmente se consideren las sanciones para cada tipo de infracción, por lo que se sugiere el siguiente texto:

“Artículo (...)- De las infracciones leves y sus sanciones.- Son infracciones leves y se sancionarán con una multa de (...), las siguientes: (...).”

“Artículo (...)- De las infracciones graves y sus sanciones.- Son infracciones graves y se sancionarán con una multa de (...), las siguientes (...).”

15. Con relación a la infracción leve prevista en el literal a) del artículo 29, esto es: “El incumplimiento en la **elaboración** y ejecución del plan de prevención de incendios forestales por propietarios de predios ubicados en áreas que se han definido como susceptibles a incendios forestales.”, se recomienda revisar la infracción propuesta, a fin de verificar si los propietarios de los predios susceptibles a incendios forestales tienen la obligación de la elaboración del plan al que se refiere el literal a), ya que en el artículo 8 se precisa que los

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2023-0116-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2023

propietarios de dichos predios estarán obligados a ejecutar los trabajos de reducción del riesgo de incendios forestales, pero no se refiere a la elaboración del referido plan.

16. En cuanto a la infracción leve contemplada en el literal b) del artículo 29, esto es: “*El uso no autorizado del fuego en quemas controladas, prescritas y residuos sólidos en predios de propiedad pública y privada.*”, se deberá revisar que los términos “controladas, prescritas” corresponden a quema, mientras que el texto “residuos sólidos” corresponde a un tipo de combustible. Adicionalmente, se deberá considerar que sucederá con las prácticas ancestrales de uso del fuego.

17. Respecto a la infracción leve prevista en el literal c) esto es: “*Provocar conatos de incendios forestales.*”, e infracción grave determina en el literal b): “*Provocar incendios forestales*”, del artículo 29, se deberá analizar si en la práctica es posible diferenciar entre un conato de incendio forestal y un incendio forestal.

18. En referencia a la infracción grave establecida en el literal a) del artículo 29, esto es: “*El uso del fuego no autorizado en zonas declaradas de protección ecológica, áreas declaradas susceptibles a incendios forestales, áreas destinadas a la restauración de ecosistemas o con fines de cacería.*”, se deberá revisar que en algunas áreas de protección ecológica es asidua la tradición de realizar fogatas, en estos casos, como debe interpretarse dicha práctica, ya que tan solo el **uso del fuego**, ya constituirá una infracción.

19. Respecto a la infracción grave prevista en el literal c) del artículo 29, esto es: “*Quema de residuos de vegetación producto de la limpieza y mantenimiento de vías y espacio público. Quién provoque incendios forestales por el uso de pirotecnia en zonas de protección ecológica y de interfaz urbano – forestal.*”, se deberá verificar que no se pueda considerar dentro de las infracciones graves previstas en los literales a) y b).

20. En el artículo 30 “De las sanciones”, se prevé la sanción de 3 a 5 remuneraciones básicas unificadas (“RBU”) para las infracciones graves, se recomienda fijar una sanción específica.

21. En el inciso tercero del artículo 30, se precisa que se consideren los atenuantes y agravantes establecidos en los artículos 329 y 330 del CODA; sin embargo, se recomienda establecer expresamente qué atenuantes y agravantes aplican a las infracciones administrativas previstas en el proyecto de ordenanza de manejo integral del fuego.

Adicionalmente, se deberá considerar que en el literal d) del artículo 29, se prevé como infracción grave la de “*Reincidir en el cometimiento de cualquiera de las infracciones leves*”; sin embargo, en el numeral 1 del artículo 330 del CODA, se establece como agravante la “*Reincidencia del infractor, en el cometimiento de la misma infracción ambiental*”.

De acuerdo a lo referido en el párrafo anterior, se deberá eliminar el último inciso del artículo 30, esto es: “*Los casos de reincidencia comprobada se sancionarán con la duplicación de las*

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2023-0116-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2023

multas impuestas previamente por la autoridad distrital sancionadora”.

22. En el artículo 30 se prevé que, en caso de que el infractor no restaure el ecosistema afectado por el fuego, será la Secretaría de Ambiente la encargada de restaurarlo, “*debiendo el infractor cubrir todos los gastos que demande la restauración del ecosistema*”; al respecto, se requiere que conste expresamente como se efectuará dicho particular, es decir, si existirá un informe por parte de la Secretaría de Ambiente y como se realizará el cobro.

23. En el artículo 31 del “Trabajo comunitario”, se sugiere modificar el texto por el siguiente:

“Artículo 31.- Trabajo comunitario.- A fin de establecer medidas que incentiven la paz social y coadyuven al mejoramiento de la convivencia ciudadana, se establece la posibilidad de sustituir las sanciones de orden pecuniario establecidas en el presente capítulo con trabajo comunitario, la cual cumplirá el infractor de forma indelegable conforme el siguiente procedimiento:

El administrado, contra quien se hubiere iniciado un procedimiento administrativo sancionatorio, podrá, en cualquier momento del procedimiento, reconocer su responsabilidad y solicitar voluntariamente la sustitución de las sanciones pecuniarias relativas a las infracciones administrativas leves, por horas de trabajo comunitario. Se podrá sustituir la totalidad o el porcentaje que la o el administrado solicite.

La autoridad sancionadora distrital tendrá la obligación de informar a las y los administrados la posibilidad de sustituir las sanciones por trabajo comunitario al inicio del proceso administrativo. Para el efecto cada diez dólares (USD 10,00) con los que hubiere sido sancionado el administrado, equivaldrá a una hora de trabajo comunitario.

En el caso de existir fracciones de dólares se establecerá el tiempo proporcional.

La reposición del arbolado urbano, no será objeto de sustitución por trabajo comunitario.”

Finalmente, se sugiere eliminar del texto propuesto al penúltimo inciso del artículo 31, esto es: “*En el caso de incendios forestales que afecten al arbolado urbano, la obligación de reposición o compensación ambiental se impondrá adicionalmente a la sanción pecuniaria cuando se haya determinado la existencia de responsabilidad mediante resolución administrativa.*”, toda vez que, el mismo no guarda relación con el trabajo comunitario, sino con la reposición ambiental.

En ese sentido, atendiendo el requerimiento realizado, una vez revisado el proyecto de “Ordenanza Metropolitana para el Manejo Integral del Fuego en el Distrito Metropolitano de Quito”, me permito remitir las observaciones y sugerencias al texto normativo propuesto, a fin de que sean consideradas conforme correspondan, adicionalmente a las observaciones detalladas en el presente informe, se servirá considerar el documento adjunto.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2023-0116-O

Quito, D.M., 13 de febrero de 2023

Con sentimientos de consideración y estima.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Jaime Andrés Villacreses Valle
SUPERVISOR METROPOLITANO
AGENCIA METROPOLITANA DE CONTROL

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2023-0172-O

Anexos:

- resolución_no_002-cam-2023.pdf
- ordenanza_incendios_aportes_dmip_2(2).docx

Copia:

Señor
Juan Manuel Carrión Barragan
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL CARRION BARRAGAN JUAN MANUEL

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 Estefanía Tul Espinel	gete	AMC-DAJ	2023-02-01	
Revisado por: Lidia Gabriela Narvaez Gallardo	lgng	AMC-SMC	2023-02-13	
Revisado por: JOFRE LUIS CADENA PLACENCIA	jlcp	AMC-DAJ	2023-02-02	
Aprobado por: Jaime Andrés Villacreses Valle	javv	AMC-SMC	2023-02-13	

