

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2024-0141-O

Quito, D.M., 14 de febrero de 2024

Asunto: Informe técnico y legal de la Ordenanza Metropolitana para el manejo integral del fuego en el DMQ, solicitado con Resolución No. SGC-EXT-002-CAM-002-2024

Señora Doctora
Libia Fernanda Rivas Ordóñez
Secretaria General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En atención al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0289-O de 31 de enero de 2024, mediante el cual solicitó: “[...] en el término de ocho (8) días remitan, para conocimiento y consideración de la Comisión de Ambiente, los informes técnicos y jurídicos –dentro del marco de sus competencias–, del proyecto de Ordenanza Metropolitana para el Manejo Integral del Fuego en el Distrito Metropolitano de Quito (...)”, me permito informar:

El artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) prescribe que el gobierno autónomo descentralizado (“GAD”) del Distrito Metropolitano de Quito (“DMQ”), tiene 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.

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”). La tipificación de las infracciones y sanciones administrativas es una garantía del derecho al debido proceso prescrito en el artículo 76 de la CRE, el cual dispone que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción administrativa, ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley.

En dicho contexto jurídico, una vez revisado el proyecto “*Ordenanza Metropolitana para el Manejo integral del fuego en el Distrito Metropolitano de Quito*”, me permito remitir las siguientes observaciones realizadas, para que de ser pertinente sean acogidos e incluidos en el texto definitivo:

1. En el “**Artículo innumerado 1.- Objeto y fines, numeral 4: Incendio forestal:** *Es un fuego que se da en bosques, plantaciones o cualquier otro ecosistema, producido por el ser humano o causado por la naturaleza, que avanza sin control, ocasionando daños ecológicos, económicos y sociales, y que se encuentra debidamente clasificado por el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito. No se consideran incendios forestales las quemadas controladas para la eliminación de residuos agrícolas y*

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2024-0141-O

Quito, D.M., 14 de febrero de 2024

quemas prescritas; se recomienda revisar si, el término correcto es "clasificado", o si lo que corresponde es "calificado" por el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito. Asimismo, considerar si es necesario o no, referirse a dicha "clasificación o calificación" en la definición del conato de incendio.

2. En el **“Artículo innumerado 1.- Objeto y fines, numeral 6: Incendio de interfaz urbano forestal: Aquellos incendios forestales originados en áreas naturales o rurales, que avanzan sin control hacia casas, poblados, fincas, construcciones y otras dependencias. Estos incendios tienen una afectación directa o indirecta, dando lugar a grandes pérdidas económicas, con graves repercusiones sociales; implican altos costos de extinción, la pérdida de los recursos naturales adyacentes, afectaciones a la salud humana y un nivel de inseguridad en la población.”**; se sugiere modificar el término "Incendio de interfaz forestal-urbano-agrícola", por "Incendio de interfaz forestal-urbano", **considerando los términos previstos en el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.**

3. En el **“Artículo innumerado 9.- Reducción de riesgo de incendios de interfaz urbano forestal.- Le corresponde a la autoridad ambiental distrital en coordinación con las autoridades distritales encargadas de la coordinación territorial, de seguridad ciudadana y el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, determinar directrices y acciones técnicas para reducir el riesgo de incendios de interfaz urbano forestal, que estarán contenidos en la Estrategia Distrital para el Manejo Integral del Fuego.”**; se recomienda revisar el orden del título, considerando que, el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente define a los **“incendios de interfaz forestal-urbano”**.

4. En el **“CAPÍTULO IV, DE LA RESTAURACIÓN ECOLÓGICA DE ÁREAS AFECTADAS POR INCENDIOS FORESTALES”**, en los artículos:

“Artículo innumerado 20.- Restauración ecológica de áreas afectadas. - La autoridad ambiental distrital generará un proceso metodológico de restauración de las áreas afectadas por incendios forestales que consideren, como mínimo, los siguientes criterios: (...)”

“Artículo innumerado 21.- Monitoreo y seguimiento de los procesos de restauración. - La autoridad ambiental distrital en coordinación con la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos y el COE Metropolitano, realizará el monitoreo y seguimiento de los procesos de restauración en las áreas afectadas por incendios forestales, el mismo que debe considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos: (...)”; se sugiere revisar si, la restauración ecológica solamente será para áreas afectadas por incendios forestales.

5. En el **“Artículo innumerado 28. – Control preventivo. - La autoridad metropolitana de control será la entidad municipal responsable de realizar operativos de control preventivos, dentro del ámbito de sus competencias, para asegurar la no presencia de actividades económicas no compatibles con el uso de suelo definido en las zonas de riesgo de incendios forestales (...)”**; se sugiere establecer que órgano u organismo será el competente para definir las zonas de riesgo de incendios forestales, a fin de que, la Agencia Metropolitana de Control pueda planificar y ejecutar los controles preventivos. Además se debe definir expresamente las actividades económicas no compatibles. 6. En el **“Artículo innumerado 32.- De las sanciones. - Las infracciones determinadas en este capítulo se sancionarán administrativamente con:**

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2024-0141-O

Quito, D.M., 14 de febrero de 2024

- a) *Multa económica; o,*
- b) *A petición del administrado, con trabajo comunitario conforme con las reglas definidas al artículo innumerado 46. (...)*

6. Se considera necesario aclarar que el trabajo comunitario conforme lo establece el artículo 46 del proyecto de ordenanza, podrá ser solicitado voluntariamente por el infractor, para la compensación de las sanciones pecuniarias relativas a INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS LEVES.

En ese sentido, me permito sugerir que se incluya en el texto del literal b) lo siguiente: *n “b) En el caso de las infracciones leves, (...)*”

8. En el **“Artículo innumerado 46 - Trabajo comunitario. – (...)** *La autoridad metropolitana de control 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 (...)*”

Al respecto, se debe considerar que, el trabajo comunitario puede ser solicitado por el infractor durante el procedimiento administrativo sancionador, como una medida de compensación del pago de la multa impuesta. En ese sentido, si bien la petición puede ser realizada durante la sustanciación del procedimiento, la procedencia y disposición de la misma es posible siempre y cuando exista la determinación de la responsabilidad, el cometimiento de la infracción y por lo tanto la imposición de la multa pecuniaria; la cual, de conformidad con la normativa metropolitana, es susceptible de la compensación.

Ahora bien, la posibilidad de que el pago de la multa pueda ser compensada mediante trabajo comunitario, así como el valor de la hora de trabajo, debe estar establecida en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, actualmente el Código Municipal tipifica infracciones y sanciones administrativas de tipo pecuniario, en las cuales se establece el derecho de que el infractor cumpla con la sanción monetaria a través del trabajo comunitario.

Cabe mencionar que, el valor de la hora de trabajo generalmente es fijada bajo el análisis de criterios de proporcionalidad entre el monto de la multa, el impacto de la infracción administrativa y el tiempo necesario para el pago de la totalidad del monto de la multa impuesta.

En este contexto, esta entidad de control considera que para fijar el valor de la hora se debe tomar como referencia el valor que el Código Municipal ya prevé para infracciones administrativas de impacto similar; considerando además que, por ejemplo tomar como referencia el salario básico unificado para fijar el valor de la hora hombre, significaría que cada hora de trabajo tenga un valor de un dólar con noventa centavos (USD 1,90); es decir un valor que implicaría que, el infractor trabaje un número de horas incompatible con el cumplimiento de horarios estudiantiles, laborales, entre otros.

Es necesario considerar que, el objetivo del trabajo comunitario es garantizar que el infractor dedique su tiempo en realizar acciones que contribuyan con la ciudad y así exista resarcimiento en la conducta que fue sancionada. Por el contrario, el trabajo comunitario no tiene como objetivo generar multas impagables cuyos procesos de cobros resultan una carga para la administración pública. Lo anterior se fundamenta precisamente en la efectividad del cobro de las multas impuestas, lo cual en la mayoría de los casos depende significativamente de los procesos y reglas establecidas en el ordenamiento jurídico. Así por

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2024-0141-O

Quito, D.M., 14 de febrero de 2024

ejemplo de los datos proporcionados por la Dirección Metropolitana de Ejecución de esta entidad, se desprende que el monto de las sanciones pecuniarias impuestas durante el año 2023 ascendió a un total de \$21,604,241.52, de los cuales el GAD DMQ ha logrado recaudar apenas \$826,028.59, esto significa que únicamente el 3.82% de las multas emitidas se han cobrado, siendo este un porcentaje bajo con relación al total de multas impuestas esto es, 96.18% y que están pendiente de cobro.

En ese sentido, resulta más eficiente la compensación de una obligación pecuniaria a través del trabajo comunitario en el cual existe una retribución palpable hacia la sociedad, que el cobro de una multa después de un largo periodo de tiempo y que, además se encuentra sujeta a los procedimientos de cobro establecidos en el ordenamiento jurídico.

Finalmente, dejando a salvo las observaciones realizadas en líneas anteriores, en atención al 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 el informe jurídico favorable emitido en el ámbito de competencias de esta entidad de control, para el tratamiento del presente proyecto, el cual en lo principal señala que el proyecto en referencia no es contrario a las Leyes y Normativa Metropolitana vigente, y su contenido permite cumplir con las facultades y competencias del GAD Distrito Metropolitano de Quito, para su consideración.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Lira De La Paz Villalva Miranda
SUPERVISORA METROPOLITANA
AGENCIA METROPOLITANA DE CONTROL

Referencias:
- GADDMQ-SGCM-2024-0289-O

Anexos:
- INFORME LEGAL OMIF-signed-signed-signed.pdf

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

Señor Magíster
Pablo Adrián Vázquez Vásquez
Director Metropolitano de Inspección
AGENCIA METROPOLITANA DE CONTROL - DIRECCIÓN METROPOLITANA DE INSPECCIÓN



Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2024-0141-O

Quito, D.M., 14 de febrero de 2024

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Doris Dayana Robles Cabrera	dr	AMC-DAJ	2024-02-14	
Aprobado por: Lira De La Paz Villalva Miranda	LPVM	AMC-SMC	2024-02-14	

