

SECRETARÍA DE AMBIENTE

INFORME JURÍDICO

Coordinación Jurídica

Proyecto de

**“ORDENANZA METROPOLITANA
PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO EN EL DISTRITO METROPOLITANO
DE QUITO”.**

Quito, DM, 27 de enero de 2023.-

I.- ANTECEDENTES GENERALES.-

En el año 2011 la Secretaría de Ambiente generó el Mapa de Cobertura Vegetal del DMQ. Este mapa establece tres niveles de agrupación jerárquica acorde al entorno. Estos corresponden a categorías, clases y subclases que caracterizan y describen los tipos de cobertura vegetal y el uso antropogénico del suelo.

Según este mismo mapa, estos 17 ecosistemas se ubican en un rango altitudinal que va aproximadamente desde los 500 m.s.n.m., en el sector de confluencia de los ríos Guayllabamba y Pachijal hasta la altura de los 4400 m.s.n.m. correspondientes a las cumbres de las cordilleras oriental y occidental de los Andes.

En estos 17 ecosistemas se presenta una alta biodiversidad derivada de la heterogeneidad de paisajes y clima, existe una alta concentración de especies de flora y fauna silvestres, comparable con los niveles de diversidad de zonas tropicales amazónicas.

El Atlas Ambiental, elaborado por la Secretaría de Ambiente en el 2016, menciona que los grandes bloques de vegetación nativa ubicados desde las estribaciones del volcán Pichincha hasta el nudo de Mojanda son las áreas de mayor concentración de biodiversidad y endemismo. En esa franja se encuentran hasta tres ensamblajes de especies animales y vegetales, en distancias menores a 3 Km; estas zonas son las que han sufrido menos alteraciones antrópicas por estar ubicadas en lugares con fuertes pendientes, y otras por contar con estatus de protección.

Las formaciones vegetales que contienen mayor proporción de especies endémicas corresponden a los bosques de neblina, bosques montanos altos y bajos de la vertiente occidental de los Andes, y los matorrales secos montanos en el valle interandino. Todo esto configura un importante patrimonio natural presente en el Distrito.

Por otro lado, es importante resaltar el rol que juegan estos ecosistemas en términos de la oferta de bienes y servicios ambientales de los cuales se beneficia toda la población.

Hay algunos ejemplos de ello como la cobertura vegetal que se ubica en zonas de alto riesgo a deslizamientos, movimientos en masa y deslaves en zonas como las laderas del Pichincha, el Ilaló, el Casitahua, entre otros. Otro ejemplo tiene que ver con el servicio ambiental que generan los ecosistemas de páramos en donde se ubican las zonas de recarga hídrica, claves para la dotación de agua potable a la población.



Municipio de Quito

Otro de los servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas, son los llamados servicios de provisión, una parte de ellos se asocian con las actividades de agropecuarias muy presentes en el territorio del Distrito y de las cuales dependen muchas familias. La producción forestal, los recursos genéticos, el ecoturismo, la regulación del clima, la belleza escénica, el mantenimiento de la fertilidad del suelo, entre otros; también forman parte de los bienes y servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas en el DMQ.

Con base en lo anterior, resulta importante identificar estrategias y mecanismos que permitan a estos ecosistemas mantener su funcionalidad y por ende la generación y dotación de los bienes y servicios ambientales, incluyendo la biodiversidad. No obstante, producto de las distintas presiones antrópicas que se han identificado, esta oferta de bienes y servicios ambientales que son primordiales para sostener los medios de vida de la población, se ha visto amenazada con gran intensidad en la última década.

En un estudio realizado en el año 2012 por la Secretaría de Ambiente, se determinó que el DMQ es muy susceptible a la recurrencia de incendios forestales, especialmente durante los meses de julio, agosto y septiembre, que afectan a espacios públicos y privados y por su puesto a los ecosistemas naturales remanentes de este territorio. En un inicio, las quemadas se realizan para poder establecer pastizales y/o cultivos.

Para la regularización de este tipo de actividades, en el DMQ no se cuenta con un marco legal que lo normalice y ordene.

Es importante mencionar que los incendios forestales no solo afectan a los ecosistemas naturales, sino también a componentes asociados (plantaciones forestales, agricultura, zonas urbanas, transporte, redes de energía eléctrica, etc.), así como a la sociedad en general en diferentes ámbitos: vida y salud humana, bienestar, empleo, actividades económicas, sociales, entre otras. No obstante, es importante conocer que el buen uso del fuego puede ser una herramienta que desarrolla economías, modela paisajes, forma parte de la cultura, etc. El uso del fuego controlado de baja intensidad, que no dañe ni cambie la estructura de plantas y suelos, herramienta tradicional de esos moradores, bajo los parámetros o prescripciones adecuadas, es una gran oportunidad para ayudar a mitigar y evitar las consecuencias negativas del mal uso del fuego, protegiendo a personas y a sus propiedades y haciéndoles más resilientes en un contexto de cambio global, además de favorecer la diversidad de ciertas especies en determinados ecosistemas. Y el mal uso del fuego, sin embargo, puede tener efectos negativos.

En el año 2009, la Secretaría del Ambiente del DMQ, a través de un análisis multi-temporal, determinó unas 2 700 hectáreas quemadas en este año, lo que equivale al 0,6 % de la superficie total del DMQ. Estos datos demuestran una elevada incertidumbre por parte de actores locales de los lugares en donde se producen los incendios forestales. Sitios como el Cerro Ilaló, laderas del Pichincha y la parroquia San José de Minas, existe una alta frecuencia de incendios forestales y su dispersión es a lo largo de la cordillera oriental y occidental del DMQ en los valles de Tumbaco, Los Chillos, Guayllabamba, Nayón y Puéllaro. La presencia de incendios forestales en el área del DMQ puede afectar a espacios urbanos y rurales, y pone en evidencia los altos niveles de exposición que tienen las especies de flora y fauna de áreas de conservación y protección, como páramos, matorrales, bosques húmedos y secos.

Posteriormente, en el mismo año 2012, la Secretaría de Ambiente realizó un estudio para evaluar los impactos sociales y económicos de los incendios forestales que, en aquel año afectaron a 4482.16 ha. Para el efecto, se realizó una valoración económica

de los daños ocasionados, estableciendo en USD. 26´744.472,48 como costos de restauración (Resolución N° 1330 Ministerio del Ambiente); USD. 11´265.731,38 por concepto de plantaciones forestales, USD. 10´746.629,76 por pérdida de carbono fijado, y USD. 733.265 por pérdida de pastizales. En total se perdieron USD. 50´081.781,94. Estos cálculos no consideran los costos administrativos y operativos en los que incurrió el Cuerpo de Bomberos en las acciones de respuesta, lo que conlleva a pensar que las pérdidas totales económicas fueron más de los 50 millones de dólares americanos.

A partir de esta experiencia, a través del COE Metropolitano en coordinación con las entidades municipales vinculadas con el tema, realizaron importantes esfuerzos para fortalecer las medidas de prevención de incendios forestales en el DMQ. Se trabajó en el Plan Fuego, el cual no solo contempló las actividades en época seca, sino se entendió la importancia de realizar acciones de prevención durante todo el año.

Entre los años 2013 y 2014, los incendios forestales afectaron alrededor de 2000 ha. de diferentes tipos de cobertura vegetal en el DMQ, siendo recurrente la presencia de incendios forestales en algunas áreas vulnerables del Distrito como el volcán Ilaló, Cerro el Auqui, Parque Metropolitano Guanguiltagua, entre otros.

Para los años 2015 al 2018, se reportaron 4834 ha. afectadas por el fuego, grandes incendios forestales se registraron en Puembo, volcán Ilaló, el Auqui, San José de Minas, Atacazo.

En el año 2019, se registraron 780 ha. afectadas por el fuego, las valoraciones económicas de las pérdidas alcanzaron los USD. 6´100.000 de Dólares americanos, mientras que los costos de restauración ascienden a USD. 9´600.000 de Dólares americanos. Los sectores de mayor afectación fueron Yunguilla, Pululahua, Lloa, Itulcachi, Puembo y Cochaucu.

En el año 2020, sorpresivamente en el mes de enero, se presentó un importante incendio forestal en el cerro Casitahua, parroquia de Pomasqui, afectando a 340 ha.; este evento indica que actualmente pueden presentarse incendios forestales en cualquier época, producto de las alteraciones que se han presentado con el clima. Los estudios indican que las tendencias del clima en el DMQ suponen eventos extremos; es decir, períodos de lluvias más intensas en tiempos más cortos y períodos de épocas secas más fuertes; un elemento que también actualmente se lo debe tomar en cuenta en estos esfuerzos de prevención de incendios forestales.

Si bien es cierto que, dichos esfuerzos que se han impulsado desde el Municipio de Quito han logrado disminuir en algo los impactos del fuego en el DMQ, también es necesario entender que, no ha sido suficiente, y que se debe continuar buscando los mecanismos que permitan mejorar las estrategias de conservación, protección y restauración de ecosistemas que permita garantizar la dotación de bienes y servicios ambientales para la ciudadanía en general.

Por otro lado, es oportuno enfatizar que la política de defensa del patrimonio natural y sus servicios ambientales contra los incendios, por su vital importancia para el Distrito, no puede ser implementada de forma aislada, sino integrándose en un contexto más amplio de planificación del territorio y de desarrollo rural, comprometiendo a todas las administraciones, las personas propietarias de terrenos forestales, los agricultores y agricultoras, las comunidades, la sociedad del medio rural y en general el conjunto de la ciudadanía.



Además de las políticas y medidas de organización territorial que ayuden a evitar esta situación, es necesario adoptar a corto plazo acciones que controlen la existencia de biomasa vegetal con alto potencial combustible en las cercanías de los núcleos de población, asegurando su retirada con anterioridad a la época de peligro de incendios, bien a través de la obligación de las personas titulares o bien por medio de incentivos forestales y a través de procedimientos ágiles normados por el gobierno local.

Con base en lo anterior, se hace necesario pensar en el fortalecimiento institucional para el Manejo Integral del Fuego en el Distrito. Este fortalecimiento contempla dos niveles: i) mejorar la estructura orgánica y funcional de la Secretaría de Ambiente; y ii) contribuir con el mejoramiento de las capacidades técnicas en gestión de incendios forestales.

Se propone contar con una entidad municipal que concentre todos estos temas y configuren una estructura orgánica funcional para el Manejo Integral del Fuego.

Cabe mencionar que esta estructura, debe contar con los recursos económicos para su operación, tomando en cuenta que, las estrategias de prevención siempre van a ser mucho más económicas que las de supresión o extinción. Y además, se disminuye la exposición al riesgo de los y las profesionales si se hacen acciones de prevención, en especial el uso del fuego controlado.

Actualmente el Cuerpo de Bomberos cuenta con especialistas en incendios forestales; sin embargo, la misma experiencia indica que es necesario contar con otros especialistas que complementen el Manejo Integral del Fuego.

Por todas estas razones es urgente dotar al Distrito Metropolitano de Quito, de un marco legal que norme el manejo integral del fuego con el propósito de contribuir con las estrategias que apuntan hacia la conservación, protección y restauración de los bienes y servicios ambientales que los ecosistemas ofrecen a toda la población.

II.- BASE LEGAL.-

La Constitución de la República del Ecuador, (en adelante la Constitución), en el artículo 10, señala que *“Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”*;

El artículo 14 de la Constitución establece: *“Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.- Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”*.

El artículo 71 de la Constitución señala: *“La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.- Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.- El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos,*



Municipio de Quito

para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”.

El artículo 395 de la Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: 1.- *“En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.”*

El artículo 396 de la Constitución, en el inciso cuarto señala:

“Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.”

Los numerales 1, 2, 4, 9 y 15 del artículo 27 del Código Orgánico del Ambiente (COAM), señalan las Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia ambiental. Indicando que, en el marco de sus competencias, en concordancia con las políticas y normas emitidas por los Gobiernos Autónomos Provinciales y la Autoridad Ambiental Nacional se:

- “(...)1. Dictar la política pública ambiental local;*
- 2. Elaborar planes, programas y proyectos para la protección, manejo sostenible y restauración del recurso forestal y vida silvestre, así como para la forestación y reforestación con fines de conservación; (...)*
- 4. Prevenir y controlar incendios forestales que afectan a bosques y vegetación natural o plantaciones forestales; (...)*
- 9. Generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, una vez que el Gobierno Autónomo Descentralizado se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental; (...)*
- 15. Establecer y ejecutar sanciones por infracciones ambientales dentro de sus competencias.”*

El literal c del artículo 294 del Reglamento al COAM señala: “Enfoques y principios.- El manejo forestal sostenible se orientará conforme lo establecido en el Código Orgánico del Ambiente. Para su implementación, deberán considerarse los siguientes principios: (...)

- c) En el manejo forestal sostenible se incluirán acciones e instrumentos para la protección contra incendios forestales, así como el fomento del enfoque del manejo integral del fuego en el Patrimonio Forestal Nacional.(...)”*

El artículo 298 ibídem, señala: “Son instrumentos de gestión forestal sostenible: (...)

- k) El plan operativo para la prevención, control y remediación de incendios forestales. (...)”*

Los literales a, b, y l del artículo 334 ibídem, señalan que la “Autoridad Ambiental Nacional formulará e implementará el Plan Nacional de Restauración Ecológica, instrumento que tendrá por objetivos los siguientes:

- a) Restaurar ecosistemas degradados por pérdida de cobertura vegetal;*
- b) Priorizar las áreas para la implementación de planes, programas y proyectos de restauración; Para la aplicación de lo establecido en el literal b) de este artículo, se priorizarán las siguientes áreas: (...)*



l) Áreas con cobertura vegetal que hayan sufrido incendios forestales; (...)

El artículo 369 ibídem, señala que: *“Las acciones que se emprendan para el adecuado manejo integral del fuego e incendios forestales, con el fin de proteger y conservar el patrimonio natural y la biodiversidad son de interés público. Las medidas que se desarrollen y adopten para dicho fin, serán vinculantes en todos los niveles de gobierno, el sector privado y la población en general.”*

El artículo 370 ibídem, señala que: *“El manejo integral del fuego implica un trabajo coordinado con los propietarios públicos y privados de los predios aledaños o que formen parte de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, áreas especiales para la conservación de la biodiversidad, y del Patrimonio Forestal Nacional, así como con la ciudadanía en general, quienes deberán incorporar acciones directas en materia de prevención de incendios forestales cuando de alguna forma sus actividades pongan en peligro los bienes y servicios ambientales de las áreas naturales señaladas.”*

El artículo 371 ibídem, señala que corresponde a la *“Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las entidades competentes, coordinar, dirigir e implementar las labores de manejo integral del fuego dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, áreas especiales para la conservación de la biodiversidad y del Patrimonio Forestal Nacional con el objeto de prevenir y controlar los incendios forestales. Para ello, deberá coordinar con las entidades competentes, la elaboración e implementación de los siguientes instrumentos:*

- a) Política Nacional de Manejo Integral del Fuego;*
- b) Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego;*
- c) Estrategia Nacional de Manejo Integral del Fuego, y su Plan de Acción; y,*
- d) Plan Nacional de Contingencia contra Incendios Forestales.”*

El artículo 373 ibídem señala que corresponde a los *“Gobiernos Autónomos Metropolitanos y Municipales, en el marco de sus competencias:*

- a) Prevenir, controlar y extinguir incendios forestales que afectan a la vegetación natural o plantada, en áreas naturales o rurales en su jurisdicción geográfica, a través de sus Cuerpos de Bomberos; para lo que deberán fortalecer de manera integral su accionar en la materia;*
- b) Coordinar acciones de cooperación mutua a través de sus Cuerpos de Bomberos, para el desarrollo de operaciones de control y extinción de incendios forestales, cuando los recursos requeridos son insuficientes para determinado fin, o el incendio forestal es de proporciones y supera su jurisdicción geográfica;*
- c) Elaborar planes, programas y proyectos para la restauración forestal de áreas afectadas por incendios forestales;*
- d) Atender, prever y determinar directrices técnicas para reducir el riesgo de incendios de interfaz forestal-urbano de manera articulada con los lineamientos de planificación urbana y semiurbana, en coordinación con sus Cuerpos de Bomberos, la Autoridad Nacional de Gestión de Riesgos y otras entidades competentes; y,*
- e) Elaborar planes de prevención y respuesta a incendios forestales, con el objeto de minimizar los riesgos para el patrimonio natural, así como para la vida humana y los predios públicos o privados.”*

El artículo 374 ibídem señala que *“en materia de prevención y control de incendios en plantaciones forestales y sistemas agroforestales de producción y con fines*



Municipio de Quito

comerciales, la Autoridad Nacional de Agricultura emitirá la norma técnica en coordinación con la Autoridad Nacional Ambiental.”

El artículo 375 *ibídem* señala que: “*en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, la Autoridad Nacional de Gestión de Riesgos y la Autoridad Ambiental Nacional deberán articular acciones conjuntas a fin de fortalecer la implementación de políticas, planes, programas y proyectos de prevención, mitigación y recuperación ante los efectos negativos de los incendios forestales de origen natural o antrópico.*”

El artículo 376 *ibídem* señala que: “*la Autoridad Ambiental Nacional en coordinación con las entidades competentes, establecerá una Política Nacional de Manejo Integral del Fuego, con el objetivo de promover la articulación interinstitucional para la sustitución gradual del uso del fuego en el medio rural, la promoción de alternativas al uso del fuego, el uso adecuado de quemas prescritas y quemas controladas, el uso de tecnologías adecuadas, y la prevención y control de los incendios forestales, con el fin de reducir su incidencia y daño en los ecosistemas naturales, así como propiciar su restauración y el rescate del papel ecológico y cultural del fuego, impulsando una visión común de protección y conservación del patrimonio natural.*”

El artículo 381 *ibídem*, señala que: “*la Autoridad Ambiental Nacional emitirá, en coordinación con el Sistema de Seguridad Pública y del Estado y demás entidades competentes, la normativa secundaria sobre el Manejo Integral del Fuego, misma que deberá considerar los siguientes aspectos:*

- a) *Competencias y coordinación interinstitucional para el manejo integral del fuego;*
- b) *Permisos de quema para fines agrícolas y uso regulado del fuego en áreas destinadas a objetivos de conservación, privadas o públicas;*
- c) *Prevención para el manejo integral del fuego;*
- d) *Obligaciones de los propietarios privados o comunitarios de inmuebles, respecto de la prevención y control de incendios forestales;*
- e) *Aviso, apoyo y atención de incendios forestales;*
- f) *Bomberos y brigadistas forestales de primera respuesta;*
- g) *Aspectos técnicos para la investigación y determinación de infracciones asociadas a incendios forestales;*
- h) *Lineamientos para elaborar los planes operativos de prevención, control y remediación de incendios forestales para áreas destinadas a objetivos de conservación;*
- i) *Lineamientos de mitigación y adaptación al cambio climático;*
- j) *Lineamientos de gestión de riesgos; y,*
- k) *Otros que considere pertinente la Autoridad Ambiental Nacional.*”

El artículo 383 *ibídem* señala que: “*la Autoridad Ambiental Nacional deberá implementar de modo permanente, a nivel nacional y local, campañas de educación y comunicación para la prevención y control de incendios forestales, de manera articulada con actores sectoriales y de los distintos niveles de gobierno.*”

El artículo 384 *ibídem* señala que: “*la Autoridad Ambiental Nacional podrá autorizar el uso del fuego, de forma excepcional, en las siguientes situaciones:*

- a) *En terrenos públicos o privados cuyas peculiaridades justifiquen el empleo del fuego controlado en prácticas agropecuarias, agroforestales*



- o forestales, mediante previa aprobación de la Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con la Autoridad Nacional de Agricultura, y en observancia de los criterios técnicos que la misma establezca para el efecto;*
- b) En el uso de quemas prescritas destinadas al manejo de ecosistemas y reducción de combustibles para la prevención y control de incendios forestales, dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, bosques y vegetación protectores y ecosistemas frágiles, y en general en áreas de conservación debidamente reconocidas. La Autoridad Ambiental Nacional establecerá los criterios técnicos a ser considerados para otorgar la autorización administrativa, tomando en consideración la zonificación del área;*
 - c) En actividades de investigación científica vinculada con proyectos debidamente aprobados por la Autoridad Nacional de Investigación;*
 - d) En actividades relacionadas con formación y entrenamiento de bomberos y brigadistas forestales en materia de quemas controladas, quemas prescritas y control de incendios forestales, previa aprobación de la Autoridad Ambiental Nacional; y,*
 - e) En operaciones relacionadas con el control y extinción de incendios forestales.*

Para todos los casos enunciados la Autoridad Ambiental Nacional elaborará, de forma anual, calendarios de quemas que señalen los días y horario en que se pueda realizar acciones de quema controlada o prescrita.

La realización de quemas sin contar con autorización administrativa, que ocasionen incendio forestal, conlleva la responsabilidad administrativa, civil y penal respecto de los daños que eventualmente pueda causar dichas actividades.”

El artículo 385 *ibídem*, señala que: *“los beneficiarios de incentivos ambientales para la conservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad, o restauración de ecosistemas, deberán incluir en sus instrumentos de planificación, las acciones de prevención y extinción de incendios forestales a aplicar en el área sujeta al incentivo, de conformidad a los lineamientos establecidos por la Autoridad Ambiental Nacional.*

El literal h), m) del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, señala que: *“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; (...)*
- m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; (...)*

El literal k) del artículo 84 del COOTAD señala que *“son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: (...)*

- k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en su circunscripción territorial de manera articulada con las políticas ambientales nacionales. (...)*”



Municipio de Quito

El artículo 140 del COOTAD señala que: *“La 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 territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.*”

La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia. Para tal efecto, los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos.”

El artículo 246 del Código Orgánico Integral Penal dispone que: *“la persona que provoque directa o indirectamente incendios o instigue la comisión de tales actos, en bosques nativos o plantados o páramos, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. Se exceptúan las quemas agrícolas o domésticas realizadas por las comunidades o pequeños agricultores dentro de su territorio. Si estas quemas se vuelven incontrolables y causan incendios forestales, la persona será sancionada por delito culposo con pena privativa de libertad de tres a seis meses. Si como consecuencia de este delito se produce la muerte de una o más personas, se sancionará con pena privativa de libertad de trece a dieciséis años.”*

La Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, expedida mediante Ordenanza Metropolitana Nro. 037-2022, sancionada el 16 de agosto de 2022, en el Artículo 281 señala 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, al rescate y salvamento, a la atención prehospitalaria en caso de emergencias, al socorro en catástrofes o siniestros así como en capacitación a la ciudadanía para prevenir los flagelos, rigiéndose en lo aplicable por las disposiciones de la Ley de Defensa contra Incendios, sus reglamentos y el presente Capítulo. Su jurisdicción se extenderá al territorio del Distrito Metropolitano de Quito.”*

El Artículo 314 ibídem señala que: *“A la Agencia Metropolitana de Control le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.- Podrá ejercer además, las potestades de inspección técnica que se le atribuyan mediante Resolución Administrativa.”*

(.....)

El numeral 1 del Artículo 3065, ibídem, Contravenciones de Primera Clase, señala que *“serán reprimidos con multa de 0,5 RBUM dólares de los Estados Unidos de América quienes cometan las siguientes contravenciones:*

- 1. Incinerar a cielo abierto basura, papeles, envases;(...)”*



El numeral 5 del Artículo 3066, ibídem, “De las contravenciones de tercera clase”, señala que *“serán reprimidos con multa de 2 RBUM dólares de los Estados Unidos de América, quienes cometan las siguientes contravenciones: (...)*

5. Quemar llantas, cualquier otro material o residuo en la vía pública urbana

El Artículo 3187 ibídem, “fines del Título IV”, establece:

- a) *“La protección del patrimonio natural mediante la gestión integral y sistémica de la diversidad biológica, sus componentes y servicios ambientales en el Distrito Metropolitano de Quito;*
- b) *La conservación de los espacios naturales más representativos o sensibles de la biodiversidad en el Distrito, así como de sus elementos sobresalientes, manteniendo su conectividad;*
- c) *Garantizar el derecho colectivo de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como el manejo compartido de la diversidad biológica con las comunidades campesinas, indígenas y propietarios privados;*
y,
- d) *Promocionar y estimular la conservación de los espacios naturales del distrito, así como la concienciación y, corresponsabilidad ciudadana en el cuidado de la naturaleza.”*

El Artículo 3150 ibídem, señala que el Concejo Metropolitano *“Es el órgano responsable de aprobar las políticas sobre protección del patrimonio natural, así como de expedir las ordenanzas que declaren las áreas naturales protegidas y la protección de elementos sobresalientes de la diversidad biológica en el Distrito.”*

Los literales b, c y f del Artículo 3190 ibídem, señala: *“Le corresponde la Secretaría responsable del ambiente la aplicación del Título IV en calidad de autoridad ambiental local. Para el efecto, sus funciones principales son: (...)*

- b. La ejecución de los mecanismos e instrumentos para la protección del patrimonio natural;*
- c. Formular, en coordinación con la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda y la Dirección Metropolitana de Catastro, así como con la Procuraduría Metropolitana, los programas y planes que definan los espacios y elementos naturales más representativos de la diversidad biológica del Distrito, así como aquellos más sensibles en términos ecológicos y los elementos naturales más sobresalientes;*
- f. Vigilar, con el apoyo de las administraciones zonales y la Agencia Metropolitana de Control, el manejo e integridad del patrimonio natural del Distrito y de los espacios que integran el SMANP; y, cuando corresponda, coordinando con la Agencia Metropolitana de Control, veedurías ciudadanas y con la Unidad de Protección Ambiental de la Policía Nacional; y, (...)*

El Artículo 3196 ibídem, señala que: *“La gestión integral del patrimonio natural del Distrito Metropolitano se sujeta a las políticas y leyes nacionales e instrumentos internacionales vigentes para la protección de la biodiversidad y los recursos naturales; específicamente, se sustenta en las políticas y normativa que rigen el Distrito. Sobre esta base, las políticas para la gestión del patrimonio natural son:*



- a) *Desarrollar acciones de promoción de una cultura de gestión responsable del ambiente, mediante esquemas sostenidos de educación y concienciación ambiental ciudadana e incentivo al cumplimiento;*
- b) *Fomentar la investigación científica aplicada a la gestión del patrimonio natural;*
- c) *Promover el aseguramiento de la calidad de los datos, la complementariedad entre las distintas fuentes de información y el acceso eficiente a la misma;*
- d) *Establecer vínculos y relaciones de trabajo para el manejo sustentable de los recursos naturales, con gobiernos seccionales y organismos del Estado;*
- e) *Desarrollar y consolidar el Sistema de Monitoreo único de la calidad de los recursos;*
- f) *Manejar, de forma integrada, las cuencas hidrográficas del Distrito; y,*
- g) *Intensificar el control público que realiza la Secretaría responsable del ambiente en coordinación con los competentes actores institucionales y sociales, a fin de mantener una vigilancia permanente sobre el cumplimiento de las normas de desempeño ambiental.”*

III.- INFORME TÉCNICO ELABORADO POR LA DIRECCIÓN DE PATRIMONIO NATURAL.-

El Informe Técnico elaborado por el ingeniero Diego Naranjo Mejía, Especialista Forestal, revisado por el ingeniero Gustavo Galindo André, Coordinador de Recuperación de la Cobertura Vegetal y aprobado por el Mgs. Miguel Vázquez Palma, Director de Patrimonio Natural de la Secretaría de Ambiente del DMQ, en el número III manifiesta:

“III. Consideraciones Técnicas:

La propuesta de Ordenanza Metropolitana de Manejo Integral del Fuego para el Distrito Metropolitano de Quito, en análisis consta de:

Exposición de motivos.

38 considerandos

31 artículos distribuidos de la siguiente manera: -

Capítulo Primero, Consideraciones generales, con 3 artículos, -

Capítulo Segundo, De la coordinación y cumplimiento de la ordenanza, con 2 artículos,

Capítulo Tercero, De la prevención, respuesta de incendios forestales y uso del fuego, con 13 artículos, -

Capítulo Cuarto, De la restauración de áreas afectadas por incendios forestales, con 3 artículos, -

Capítulo Cinco, de los incentivos para la prevención, con 3 artículos, -

Capítulo Sexto, De las estadísticas de los incendios forestales, con 2 artículos, -



Capítulo Séptimo, Régimen sancionatorio, con 7 artículos

3 disposiciones generales, y;

4 disposiciones transitorias.

La propuesta de ordenanza parte del documento técnico elaborado por la Secretaría de Ambiente, preocupada por la ocurrencia y daños causados por los incendios forestales y de la necesidad de establecer un marco regulatorio para el Manejo Integral del Fuego (MIF) en el Distrito Metropolitano de Quito.

Se conformó una Mesa de trabajo integrada por la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, La Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, El Cuerpo de Bomberos de Quito, Procuraduría, EP Emseguridad, Agencia Metropolitana de Control. Misma que mediante varias reuniones analizaron, ajustaron y establecieron la pertinencia de la propuesta de ordenanza, considerando que el manejo integral del fuego es el conjunto de decisiones técnicas y acciones estratégicas disponibles a favor de la protección, conservación y usos sostenible del patrimonio natural para prevenir y mitigar los efectos nocivos de los incendios forestales, integrando a la ciencia y a la dimensión sociocultural con las técnicas y tecnologías de manejo del fuego en múltiples niveles.

El manejo integral del fuego supone, además un enfoque amplio y preventivo para hacer frente a asuntos relacionados con el fuego que ponen en riesgo el patrimonio natural, tomando en cuenta las interacciones biológicas, ambientales, culturales, sociales, económicas y políticas.

La propuesta de ordenanza busca proteger el patrimonio natural a través de la regulación del uso del fuego en actividades productivas (agricultura, ganadería, Forestal), de tal manera que el uso del fuego como herramienta de trabajo, sea manejado de acuerdo a las condiciones técnicas, tipo de vegetación y tiempo.

La disminución del número de incendios forestales y sus áreas afectadas, permitirá la conservación de la biodiversidad de los ecosistemas, especialmente del bosque seco y páramos actualmente son susceptibles a la ocurrencia de incendios por las dificultades de acceso y control.

La propuesta de ordenanza hace énfasis en la restauración de ecosistemas afectados por incendios forestales, propiciando la recuperación de los servicios ecosistémicos.”

El mencionado Informe Técnico elaborado por la Dirección de Patrimonio Natural de la Secretaría de Ambiente del DMQ, en el número IV, concluye:

“IV. Conclusiones.-

Para garantizar los servicios ecosistémicos que benefician a toda la población, es importante contar con normativa que oriente el Manejo Integral del Fuego en el DMQ.”

Y sus recomendaciones son:

“V. Recomendaciones.-



Municipio de Quito

- *La Secretaría de Ambiente, emite criterio favorable al proyecto “ORDENANZA METROPOLITANA PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.*
- *Aprobar la “ORDENANZA METROPOLITANA PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.*

IV.- INFORME JURÍDICO.-

4.1.- Conclusiones.-

Con los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho expuestos, se tiene que, en amparo de lo que manda la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico del Ambiente, el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD, la Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, expedida mediante Ordenanza Metropolitana Nro. 037-2022, sancionada el 16 de agosto de 2022, que establece las competencias de la Secretaría responsable del ambiente es urgente dotar al Distrito Metropolitano de Quito, de un marco legal que norme el manejo integral del fuego con el propósito de contribuir con las estrategias que apuntan hacia la conservación, protección y restauración de los bienes y servicios ambientales que los ecosistemas ofrecen a toda la población.

4.2.- Recomendación:

La Ordenanza que se plantea expedir se enmarca dentro de los preceptos constitucionales y legales respecto de la preservación del ambiente, especialmente relacionados con el manejo integral del fuego en el Distrito Metropolitano de Quito, lo cual que es de interés y responsabilidad pública, en este caso, del GAD del Distrito Metropolitano de Quito a través de la Secretaría de Ambiente, en virtud de lo cual me permito recomendar la continuación de los trámites necesarios hasta su sanción.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Dr. Edwin Rosales Maldonado
COORDINADOR JURIDICO