

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1822-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

PARA: Sra. Mgs. Diana Lizeth Cruz Murillo
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL CRUZ MURILLO DIANA LIZETH

ASUNTO: Requerimiento de criterio jurídico solicitado en el Pleno del Concejo
Metropolitano de Quito, durante el desarrollo de la Continuación de la
Sesión Ordinaria Nro. 051.

De mi consideración:

En atención al contenido del oficio Nro. GADDMQ-DC-CMDL-2024-0292-O de 29 de abril de 2024, pongo en su conocimiento el Informe Jurídico solicitado, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante oficio No. GADDMQ-DC-CMDL-2024-0292-O de 29 de abril de 2024, la señora Concejala Diana Cruz, en su calidad de Presidenta de la Comisión de Ambiente, pone en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana que durante la sesión ordinaria No. 51 realizada el 12 de marzo de 2024, el Concejo conoció en primer debate *el proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"*; y, dentro del mismo surgieron dos observaciones por parte de los señores concejales, solicitando a la Procuraduría, remita en el término de 5 días su criterio jurídico respecto de las observaciones.

1.2. Con oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2024-0090-O de 04 de marzo de 2024, el señor concejal Bernardo Abad, señala "(...) 3. *El artículo innumerado 46 plantea que la "recaudación de las multas por infracciones a las normas de este Capítulo, serán depositadas en la cuenta del Fondo Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito, para financiar planes, estrategias, programas y proyectos de protección y recuperación del patrimonio natural"*, respecto de lo cual es importante que previo el segundo debate Procuraduría Metropolitana emita su pronunciamiento legal sobre la propuesta, tomando en consideración lo señalado en el artículo 217 del COOTAD, que hace referencia al principio de unidad presupuestaria, en función del cual "no habrán destinaciones especiales de rentas. (...) Con el producto de todos sus ingresos y rentas, cada gobierno autónomo descentralizado formulará el fondo general de ingresos, con cargo al cual se girará para atender a todos los gastos de los gobiernos autónomos descentralizados."

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1822-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

1.3. Con Oficio Nro. GADDMQ-DC-BBJF-2024-0169-O de 18 de marzo de 2024, el señor Concejal Juan Fernando Báez, señala: “(...) 1.- Si bien es correcto la fijación de multas por infracciones a las normas municipales, como también se procura con este proyecto de ordenanza, pero en cuanto a lo señalado en el artículo innumerado 46 que se refiere al “ Destino de la recaudación por multas”, conforme lo cual deberán ser depositadas en la cuenta del Fondo Ambiental del DMQ, lo que podría estar en contradicción con el principio de unidad presupuestaria, contenida en el artículo 217 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) que expresamente señala que “(...) no habrá destinaciones especiales de las rentas”. Adicionalmente se debe considerar, en línea de lo manifestado anteriormente, lo señalado en este artículo, mismo que tendría implicaciones tributarias, siendo esta competencia exclusiva del Alcalde, presupuestos que se estima debe ser considerados en la construcción normativa del presente proyecto de ordenanza.

II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir el presente pronunciamiento jurídico, de conformidad a la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano según oficio Nro. 013/FAS de 5 de diciembre de 2023, en concordancia con lo establecido en la Resolución ADMQ-007-2024 de 5 de febrero de 2024, que contiene el Estatuto Orgánico del GAD del DMQ”.

III. BASE LEGAL

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, COOTAD

Art. 217.- Unidad presupuestaria.- El presupuesto se regirá por el principio de unidad presupuestaria. En consecuencia, a partir de la vigencia de este Código, no habrá destinaciones especiales de rentas.

Con el producto de todos sus ingresos y rentas, cada gobierno autónomo descentralizado formulará el fondo general de ingresos, con cargo al cual se girará para atender a todos los gastos de los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 219.- Inversión social.- Los recursos destinados a educación, salud, seguridad, protección ambiental y otros de carácter social serán considerados como gastos de inversión.

CÓDIGO ORGÁNICO DEL AMBIENTE

Art. 15.- De los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1822-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

Ambiental. Para el ejercicio de la gestión ambiental se implementarán los instrumentos previstos en la Constitución, este Código y la normativa vigente, en concordancia con los lineamientos y directrices que establezca la Autoridad Ambiental Nacional, según corresponda, entre los cuales se encuentran: (...) 5. Los fondos públicos, privados o mixtos para la gestión ambiental;

Art. 20.- De los fondos para la gestión ambiental. La Autoridad Ambiental Nacional emitirá las normas, lineamientos y directrices para el funcionamiento de los fondos públicos, privados o mixtos, en base al Plan Nacional de Desarrollo, la política ambiental nacional y demás prioridades definidas por dicha autoridad. Los fondos serán regulados de conformidad con la ley y se sujetarán a las actividades de control de las entidades competentes.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán crear fondos ambientales que contribuyan a la gestión ambiental de sus competencias, bajo los lineamientos de la Autoridad Ambiental Nacional y las disposiciones del presente Código.

Los fondos privados contribuirán al financiamiento de la gestión ambiental sobre la base de los principios de internalización de costos y de responsabilidad ambiental, sin perjuicio de otras acciones que puedan emprender en el marco de la responsabilidad social, así como de otras contribuciones a título gratuito.

Los proyectos ambientales que sean ejecutados con fondos privados serán registrados ante la Autoridad Ambiental Nacional para obtener la autorización correspondiente.

Art. 86.- Del financiamiento de los servicios ambientales. Para el financiamiento de los mecanismos de retribución de las actividades de conservación, manejo sostenible y recuperación de los ecosistemas y su posterior flujo de servicios ambientales, se promoverán los aportes públicos y privados, así como se podrán recibir fondos de donaciones, préstamos o aportes internacionales, impuestos o tasas y cualquier otra fuente que se identifique con estos fines.

REGLAMENTO AL CÓDIGO ORGÁNICO DEL AMBIENTE

Art. 49.- Alcance.- Se entenderá como fondo para la gestión ambiental a cualquier fondo, independientemente de su figura jurídica, que se haya constituido o se constituya para el financiamiento de alguno de los siguientes fines: (...) f) Manejo integral del fuego.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1822-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, TOMO IV A

Artículo 3385.- Del Fondo Ambiental.- La Municipalidad creó el Fondo Ambiental con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera. El Comité Administrador es su máxima instancia, define las políticas internas, directrices y procedimientos para la gestión y funcionamiento del Fondo; también resuelve todo asunto pertinente al uso de los recursos del Fondo, mediante las disposiciones constantes en la normativa que emita para el efecto; de igual forma coordina la gestión con sus miembros.

El Comité Administrador es un cuerpo colegiado integrado por los siguientes miembros:

- El Director Metropolitano Ambiental, en representación del Alcalde Metropolitano de Quito, quien lo preside.
- Un Concejal representante del Concejo Metropolitano de Quito.
- Un representante del Consejo Metropolitano del Ambiente.
- Un representante de las Cámaras de la Producción (Industria, Pequeña Industria, Turismo, Comercio).
- Un representante de la sociedad civil.
- Un representante por las coordinaciones ambientales zonales.
- Un representante de la Dirección Metropolitana Financiera.
- Un representante de la Dirección Metropolitana de Salud.

El Comité Administrador del Fondo Ambiental nombrará al Director Ejecutivo del Fondo Ambiental, quien a su vez será el Secretario del Comité Administrador y tendrá voz pero no voto.

El Fondo Ambiental está constituido por los montos provenientes de la recaudación por concepto de derechos y costos ambientales, administrativos, multas impuestas por incumplimiento de las normas establecidas en:

- a. El 20% de lo recaudado por incumplimiento en los controles aleatorios en la vía pública.
- b. De la evaluación de impacto ambiental, del sistema de auditorías ambientales y guías prácticas ambientales, del control de la calidad de los combustibles de uso vehicular y la regulación de su comercialización, y demás normas que vayan adicionándose.
- c. Adicionalmente el Fondo Ambiental se alimentará de donaciones voluntarias o de fondos provenientes del país o del exterior dirigidos a la inversión específica del mejoramiento de la calidad ambiental del Distrito Metropolitano de Quito.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1822-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

Los recursos del Fondo Ambiental no utilizados en el ejercicio presupuestario se reasignarán dentro del ejercicio presupuestario siguiente, para el propio Fondo.

El objetivo del Fondo Ambiental es el financiamiento no reembolsable de planes, programas y proyectos; pago a las entidades de seguimiento, empresas consultoras y consultores individuales; fortalecimiento institucional de la Dirección Metropolitana Ambiental; y el ejercicio de toda actividad y financiamiento que tienda a la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales, y de la calidad ambiental, de conformidad con las prioridades, políticas ambientales y resoluciones establecidas por la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito.

El Fondo Ambiental canalizará los recursos económicos para los incentivos contemplados en la normativa metropolitana “De la Prevención y Control del Medio Ambiente”, que se aplicarán a los regulados que se encuentren en estricto cumplimiento de la normativa ambiental vigente, y asignará el financiamiento no reembolsable de planes, programas y proyectos ambientales, así como financiamiento de procesos y proyectos específicos, según la normativa y resoluciones expedidas por el Comité Administrador.

El Fondo Ambiental creado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, servirá adicionalmente de los objetivos para los que fue creado, al desarrollo del Sistema Integral de Manejo de Residuos Sólidos del Distrito Metropolitano.

Adicionalmente a los fondos que financian el Fondo Ambiental, se incluirán el cincuenta por ciento de los ingresos que obtenga el Municipio por la aplicación de multas a los infractores de esta normativa, así como por los aportes del presupuesto municipal y de las donaciones que para este efecto obtenga el propio Municipio.

Art. 3386.- De los fines del Fondo Ambiental.- El Fondo adicionalmente a los fines previstos en su Ordenanza de creación, tendrá los siguientes fines:

- 1. Subvencionar las campañas de difusión y promoción de cumplimiento de la ordenanza; así como las de educación y concienciación ambientales de la población.*
- 2. Financiar proyectos de investigación científica tendientes a identificar y recomendar tecnologías limpias y energías alternativas en los procesos del Sistema de Manejo Integral de Residuos Sólidos.*
- 3. Otras actividades afines de incentivo para la protección ambiental en el marco regulado por esta normativa.*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1822-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

Art. 3548.- De la recaudación.- La recaudación de las multas a que haya lugar por infracciones a las normas de este Capítulo, serán depositadas en la cuenta del Fondo Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito, y manejadas en una subcuenta destinada en forma exclusiva para financiar las actividades de protección del Patrimonio Natural y apoyar a la administración y vigilancia de los espacios que conforman en el SMANP.

Art. 3777.- Fuentes de financiamiento.- El Sistema Verde Azul se financiará mediante las siguientes opciones:

- a) Presupuesto municipal destinado para el efecto, incluyendo la definición de presupuesto en líneas específicas para los temas Verde Azul;
- b) Fondos de donaciones, préstamos (multilaterales) otorgados al Municipio o aportes nacionales e internacionales;
- c) Designación de recursos específicos del fondo ambiental local;
- d) Concesión onerosa de derechos, a través del catálogo de proyectos para el desarrollo urbano; y,
- d) Creación de tasas, contribuciones especiales de mejoras por la prestación de servicios públicos y servicios ambientales.

Se propiciará la elaboración de planes de financiamiento y articulación de acciones que permitan la ejecución de las inversiones programadas en los planes de descontaminación de los ríos y quebradas de Quito, tratamiento de aguas residuales, lixiviados, de acuerdo a las competencias de cada entidad metropolitana.

Art. 3795.- Destino de las multas.- Las multas que se recauden serán administradas por el Fondo Ambiental, entidad que actuará bajo las políticas y lineamientos establecidos por su Comité Administrador. El dinero recaudado será exclusivamente para el financiamiento de programas, proyectos y fondos concursables para la protección y fomento del Sistema Verde-Azul.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

El Fondo Ambiental del DMQ, fue creado inicialmente mediante Ordenanza Metropolitana N°. 146, de 20 de mayo de 2005, cuyas disposiciones y obligaciones inicialmente establecidas han sido reformadas hasta la última registrada el 12 de abril de 2024, fecha en la cual se publica la actual codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1822-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

De esta codificación se establece que el Fondo Ambiental cuenta con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera y se financia con montos provenientes de la recaudación por diferentes conceptos administrativos, multas impuestas por incumplimiento de las normas establecidas, entre otras.

La normativa también señala expresamente que las recaudaciones *“serán depositadas en la cuenta del Fondo Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito, y manejadas en una subcuenta destinada en forma exclusiva para financiar las actividades de protección del Patrimonio Natural y apoyar a la administración y vigilancia de los espacios que conforman en el SMANP”*.

El Fondo Ambiental cuenta con políticas propias que son implementadas por su Comité Administrador, cuerpo colegiado que decide sobre la planificación y ejecución presupuestaria de las actividades, planes, programas y proyectos que ejecuta el Fondo; entre cuyos miembros se encuentra un representante de la Dirección Metropolitana Financiera, conforme lo establece el artículo 3385 de la Codificación del Código Municipal.

El Código Orgánico del Ambiente que es la norma suprema, establece que la Autoridad Ambiental Nacional es la que emite las normas, lineamientos y directrices para el funcionamiento de los fondos públicos, privados o mixtos, en base al Plan Nacional de Desarrollo, además dispone que los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán crear fondos ambientales que contribuyan a la gestión ambiental de sus competencias, bajo los lineamientos de la Autoridad Ambiental Nacional y las disposiciones del citado Código. En esta línea de ideas, el artículo 49 del Reglamento del Código Orgánico de Ambiente establece cuál es alcance del Fondo Ambiental, en el cual incluye el manejo integral del fuego.

El artículo innumerado del proyecto de Ordenanza No. 46, plantea que la *“recaudación de las multas por infracciones a las normas de este Capítulo, serán depositadas en la cuenta del Fondo Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito, para financiar planes, estrategias, programas y proyectos de protección y recuperación del patrimonio natural”*.

De lo señalado se colige que las recaudaciones que se establezcan por las infracciones en contra del medio ambiente serán entregadas al Fondo Ambiental cuyo fin es la protección del medio ambiente y a la administración y vigilancia de los espacios públicos que conforman el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas “SMANP”.

En relación a lo establecido en el artículo 217 del COOTAD que trata de la Unidad presupuestaria, señalándose que, no habrá destinaciones especiales de rentas y que, con el producto de todos sus ingresos y rentas, cada gobierno autónomo descentralizado

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1822-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

formulará el fondo general de ingresos, con cargo al cual se girará para atender a todos los gastos de los gobiernos autónomos descentralizados, entre cuyos gastos de inversión se encuentran los recursos destinados a protección ambiental, conforme lo establecido en el artículo 219 del COOTAD.

El principio de unidad presupuestaria, se refiere a la obligación de que el presupuesto sea elaborado y ejecutado, en cuanto a su contenido, métodos y expresión, con acatamiento irrestricto de la política presupuestaria única definida y adoptada por la autoridad competente.

En este sentido, es necesario señalar que el presupuesto en general se conforma de ingresos y de gastos, entre los ingresos se encuentran los receptados por el Municipio relacionados con la imposición de multas por infracciones o daños cometidos en contra del patrimonio natural o de las áreas del SMANP (Sistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas) y donde expresamente el artículo 3548 del Código Municipal del DMQ Tomo IV A, señala: “ La recaudación de las multas a que haya lugar por infracciones a las normas de este Capítulo, serán depositadas en la cuenta del fondo ambiental del Distrito Metropolitano de Quito, y manejadas en una subcuenta destinada en forma exclusiva para financiar las actividades de protección del Patrimonio Natural y apoyar a la administración y vigilancia de los espacios que conforman en el SMANP”.

Por lo cual, la Autoridad del Fondo Ambiental a través de su Comité Administrador y conforme a sus competencias y responsabilidades, debe recaudar y destinar dichos fondos que han ingresado a su patrimonio a los planes y proyectos que sean aplicables, teniendo en consideración que también, la Autoridad Ambiental emite las normas, lineamientos y directrices para el funcionamiento de los fondos públicos, privados o mixtos, en base al Plan Nacional de Desarrollo; y, éstos fondos son creados y regulados de conformidad con la ley.

Es necesario señalar además que el artículo 3777 de la normativa citada establece: “*El Sistema Verde Azul se financiará mediante las siguientes opciones: a) Presupuesto municipal destinado para el efecto, incluyendo la definición de presupuesto en líneas específicas para los temas Verde Azul; b) fondos de donaciones, préstamos (multilaterales) otorgados al Municipio o aportes nacionales e internacionales; c) Designación de recursos específicos del fondo ambiental local; d) Concesión onerosa de derechos, a través del catálogo de proyectos para el desarrollo urbano; y, e) Creación de tasas, contribuciones especiales de mejoras por la prestación de servicios públicos y servicios ambientales. (...)*”.

V. PRONUNCIAMIENTO

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1822-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

Por lo expuesto y en función de lo señalado en el artículo innumerado 46 del Proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”; y, lo dispuesto en el artículo 217 del COOTAD que señala: “El presupuesto se regirá por el principio de unidad presupuestaria. En consecuencia, a partir de la vigencia de este Código, no habrá destinaciones especiales de rentas.

Con el producto de todos sus ingresos y rentas, cada gobierno autónomo descentralizado formulará el fondo general de ingresos, con cargo al cual se girará para atender a todos los gastos de los gobiernos autónomos descentralizados”.

Esta Subprocuraduría de Asesoría Legal concluye que:

- Conforme lo dispuesto en la normativa vigente anteriormente citada, las recaudaciones que ingresen al Municipio por la imposición de multas o penas pecuniarias cometidas en contra del medio ambiente, deberán ser depositadas en la cuenta del Fondo Ambiental del DMQ.
- El Fondo Ambiental del DMQ, deberá mantener una subcuenta y destinarla para el manejo de todas las actividades que sean de su competencia.
- Los ingresos que se recauden, deberán ser destinados a financiar los planes, programas y proyectos ambientales que sean de competencia del Fondo Ambiental del DMQ.
- Las políticas internas, directrices y procedimientos para la gestión y funcionamiento del Fondo Ambiental se sujetarán a las directrices que establezca el Comité Administrador y la Autoridad Ambiental.
- Las multas derivadas del cometimiento de infracciones en contra del medio ambiente dentro del Distrito Metropolitano de Quito, son de carácter administrativo sancionatorio, en consecuencia, no generan implicaciones tributarias conforme lo indicado en el Oficio Nro. GADDMQ-DC-BBJF-2024-0169-O de 18 de marzo de 2024.
- En base a lo expuesto no se evidencia que existe contradicción entre la normativa señalada en el artículo 217 del COOTAD y el artículo innumerado 46 del proyecto de Ordenanza planteada.

Particular que pongo en su conocimiento para los fines pertinentes.

Atentamente,



Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1822-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Paola Anabel Crespo Enríquez
SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA
GENERAL

Referencias:

- GADDMQ-DC-CMDL-2024-0292-O

Anexos:

- GADDMQ-DC-AMGB-2024-0090-O.pdf
- GADDMQ-DC-BBJF-2024-0169-O.pdf
- a._texto_final_ordenanza_del_fuego_luego_de_los_informes_final_final_23_02_2024.docx

Copia:

Sra. Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez
Secretaria General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

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

Sr. Dr. Juan Diego Jácome Ordoñez
Funcionario Directivo 5
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Rosa Elena Novoa Velarde	rn	PM-SAG	2024-05-08	
Aprobado por: Paola Anabel Crespo Enríquez	pc	PM-SAG	2024-05-09	

