



INFORME DE ANÁLISIS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES

En atención a sumilla inserta en oficio Nro. AN-CSIS-2023-0187-O de 11 de abril de 2023, mediante el cual el Asambleísta Ramiro Vladimir Narváez Garzón en su calidad de Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral, remite el texto para segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y solicita cualquier observación, aporte o sugerencia al mismo, una vez analizado por las áreas técnicas de esta institución, se presenta el siguiente análisis y observaciones en el marco de las competencias del CONGOPE:

1. La planificación es una parte crucial de cualquier gestión exitosa, ésta implica la definición de objetivos, la identificación de los recursos necesarios, la asignación de tareas y responsabilidades, la programación y el seguimiento del avance. La planificación es importante porque ayuda a las personas y organizaciones a lograr sus objetivos de manera más eficiente y efectiva. Una buena planificación permite anticipar posibles problemas y tomar medidas preventivas para evitarlos o solucionarlos rápidamente. Además, la planificación puede ayudar a minimizar los riesgos, optimizar el uso de los recursos y maximizar los resultados.

El propósito de una Ley es generalmente un compendio de los aspectos que se regularán, por lo que es esencial incluir la planificación. Se debe tener en cuenta que cada normativa que se promulgue en el sistema jurídico ecuatoriano debe armonizarse con las demás de igual rango, de lo contrario podría generar conflictos. Por lo tanto, dado que la planificación se considera un eje fundamental para la coordinación de las competencias y responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, su incorporación resulta indispensable. A continuación, una propuesta de texto para el artículo 1 “Objeto”:

*“La presente Ley tiene por objeto regular el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión del Riesgo de Desastres que incluye **la planificación en materia de riesgos en concordancia con las leyes de la materia**, la organización y articulación de los servicios, mecanismos, instancias, instrumentos y acciones para el conocimiento, previsión, prevención, mitigación; la respuesta y la recuperación ante emergencias, desastres, catástrofes, inclusive, endemias y pandemias, para el mejoramiento de las condiciones de salud, sociales, económicas, ambientales u otras; garantizando la seguridad y*



protección de las personas, las colectividades y la naturaleza, frente a las amenazas de origen natural, socio natural y antrópico con el objetivo de reducir el riesgo de desastres (...)”.

2. En el ámbito de la prevención -es decir la planificación-, es esencial mantener un enfoque integral y en estos procesos la gestión de riesgos debe ser transversalizada en toda la gestión territorial, tanto dentro de los límites territoriales provinciales, así como se debería prever su intervención en espacios geográficos más allá del límite provincial mediante mancomunidades.
3. El ámbito de aplicación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) es de política pública; por eso, éstos deben ser la referencia territorial para la gestión de riesgos, no se puede tener iguales consideraciones respecto de cualquier otra planificación, sea de otras instituciones o del ámbito sectorial o competencial. Por este motivo, es importante que la gestión de riesgos sea considerada desde el momento de la planificación y se incorpore dentro de los principales instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, como son los PDOT.
4. En el artículo 25 del proyecto de ley, que regula la conformación del Consejo Nacional de Reducción de Riesgos, los GAD provinciales no cuentan con representación; esto debe corregirse, de forma que los GAD provinciales sean debidamente representados, conforme corresponde. Por este motivo, se recomienda que la conformación de este órgano colegiado cuente con un representante de los gobiernos provinciales, que podría ser designado por el CONGOPE.
5. En el numeral 4. del artículo tercero *“Finalidades de la Ley”*, consta:
“4. Establecer responsabilidades, prohibiciones y sanciones por el incumplimiento de disposiciones en materia de gestión integral del riesgo de desastres”.

El texto citado conceptualiza un régimen sancionatorio. El régimen sancionatorio es un conjunto de normas, reglas y procedimientos a aplicar en caso de incumplimiento de una norma establecida. El objetivo de este régimen es asegurar el cumplimiento de las leyes y proteger los derechos e intereses de las personas y organizaciones. En general, el régimen sancionatorio puede contemplar diversas sanciones. La aplicación de sanciones



es importante porque disuade a las personas y organizaciones de infringir las leyes y, por lo tanto, reduce el riesgo de daños a terceros y a la sociedad en general. Sin embargo, el régimen sancionatorio debe ser equilibrado y proporcional a la gravedad de la infracción o violación, y garantizar el debido proceso y los derechos fundamentales de las personas involucradas. Por eso proponemos que el numeral 4. diga lo siguiente:

“4. Establecer el régimen sancionatorio en materia de gestión integral del riesgo de desastres.”

6. En el numeral 3. del artículo cuarto del proyecto de Ley se establece que:

“Descentralización subsidiaria.- Los riesgos se gestionan desde el Estado en aplicación del principio constitucional de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de los niveles de gobierno y regímenes especiales dentro de su ámbito o jurisdicción geográfica. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo de desastres sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad”.

Dicho texto tiene mucha similitud con el artículo 390 de la Constitución de la República del Ecuador que dice:

“Art. 390.- Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad”. Lo subrayado me pertenece.

Como observamos el proyecto de Ley se limita hacer una copia textual artículo constitucional en mención, al respecto, complementariamente el Código Orgánico de Organización Territorial (en adelante COOTAD) en el literal d, de su artículo 3 menciona:

“Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: (...)



d) Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.

Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código”.

El COOTAD establece que el gobierno central no ejercerá competencias que puedan ser ejercidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población, esto tiene relación con el artículo 112 *ibidem* que dice:

“Art. 112.- Sectores comunes.- Son todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos y actividades a los que estos se refieren”.

Entonces debemos entender que, este principio constitucional, prevé que la gestión de riesgos será subsidiaria, además que esta competencia es concurrente de acuerdo al Art. 140 del COOTAD, por lo tanto su regulación debe estar establecida en la norma, debe indicarse como y cuando operará, además se debe establecer la responsabilidad de los GAD así como los recursos que corresponden a los GAD por esta gestión mencionada y por supuesto la participación del Consejo Nacional de Competencias (CNC).

7. En el numeral 8 del artículo 4 de la propuesta legislativa consta:

“8. Equidad de género.-. En todos los casos se implementarán acciones concretas para eliminar las barreras que permitan el acceso de bienes, servicios, participación activa



de mujeres, niñas, adolescentes, personas LGBTIQ+ en la asistencia humanitaria. Este principio orientará las acciones para evitar discriminación”.

Consideramos que la redacción puede ser revisada, para lo cual proponemos el siguiente texto:

“Se llevarán a cabo acciones concretas en todos los casos para eliminar cualquier barrera que impida el acceso de bienes, servicios y la participación activa de mujeres, niñas, adolescentes y personas LGBTIQ+ en la asistencia humanitaria. Este principio será la guía para orientar las acciones y evitar cualquier forma de discriminación”.

8. Se sugiere evaluar la pertinencia de mantener el numeral 23 del artículo 5, dado que el artículo 7 aborda la reducción del riesgo de desastres.
9. Se sugiere evaluar la pertinencia de mantener el numeral 3. del artículo 6 del proyecto legislativo, dado que el artículo 11 aborda la mitigación.
10. Sugerimos que los tres últimos incisos del artículo 19 se independicen en un nuevo artículo que podría llevar por título *“unidad administrativa de la gestión integral del riesgo de desastres”*.
11. El proyecto legislativo introduce el concepto de los comités de operaciones de emergencia, los comités de recuperación y reconstrucción y los comités para la gestión integral del riesgo de desastres, todos de responsabilidad de los GAD y de carácter permanente, pues la misma norma señala que estos comités *“brindarán el apoyo necesario a los comités de operaciones de emergencia y comités de reconstrucción que se conformen, cuando sea requerido”*.

Así, se evidencia que la propuesta legislativa obliga a los GAD a generar estructura orgánica en sus instituciones, lo cual necesariamente acarrea la inversión de recursos. Por ello, es criterio de esta Dirección que el Consejo Nacional de Competencias cuantifique lo expuesto y genere los trámites necesarios para que los GAD reciban los recursos que les permitan ejecutar adecuadamente los distintos lineamientos y disposiciones propias de la propuesta legislativa en mención.



12. El tercer inciso del artículo 37 del proyecto legislativo establece la obligación de los GAD de “*dotar a las voluntarias y voluntarios, entre otros, de insumos, equipos, herramientas necesarias y todo cuanto fortalezca sus capacidades*”; al respecto, no sólo que la redacción es no lo suficientemente clara, sino que además se debe considerar que con base en este texto se podrían generar exigencias de parte de personas naturales ajenas al sector público.

Se sugiere eliminar dicha obligación y abordar el tema de forma detallada y minuciosa dentro del Reglamento correspondiente.

13. En el proyecto legislativo se regula la declaratoria de emergencia y sus efectos; al respecto, los artículos 60.5 y 62.4 señalan que las declaratorias de emergencia habilitan “*a todas las entidades del sector público activadas, la formulación y aprobación de las modificaciones presupuestarias dentro y entre grupos de gastos permanentes y no permanentes*”, esta disposición no exime a los GAD de la observancia de disposiciones vigentes en el COOTAD respecto de transacciones presupuestarias, por lo que se sugiere eliminar dicho texto.

14. En el artículo 69 consta la posibilidad de que las entidades del sector público realicen “*auditorías internas y externas*” de forma periódica; al respecto, sugerimos que dicha disposición sea armonizada con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, o se elimine dicho texto.

15. El artículo 78 del proyecto legislativo plantea la obligación de reparar “*los daños producidos*”; sin embargo, la redacción no cierra la idea planteada, se sugiere eliminar dicho artículo.

16. El fortalecimiento institucional para la gestión de riesgos debería estar a cargo de las agremiaciones de los GAD, como el CONGOPE para el caso de los gobiernos provinciales y no del Consejo Nacional de Competencias (CNC), dada la especialización de dicha institución. Además, se debe considerar que las actividades de fortalecimiento deben ir de la mano con el ejercicio especializado de competencias, lo cual es un rol que cumplen los órganos asociativos y, por tal motivo, se recomienda que se reconsidere este planteamiento del proyecto de ley, para que sean estas instituciones las que se encarguen de estas actividades, y no el CNC.



17. La Disposición Transitoria Tercera otorga el plazo de 240 días para que los GAD armonicen su normativa con el proyecto legislativo; sin embargo, la Presidencia de la República tendrá 180 días para expedir el reglamento correspondiente.

En esa línea de ideas, sugerimos considerar que el plazo para el ajuste normativo de los GAD debe contarse desde que la Presidencia de la República expida el reglamento correspondiente, pues solo así los GAD tendrán pleno conocimiento del verdadero alcance del presente proyecto legislativo.

Se solicita y recomienda acoger las propuestas de este órgano asociativo planteadas con la finalidad de regular de una manera más adecuada los ámbitos que relacionan a los gobiernos provinciales.

Jaime Salazar
Director Jurídico
CONGOPE

Elaborado por:
Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial
Dirección de Asesoría Jurídica