

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Jurisprudencia**

**La participación ciudadana en la formulación de planes de gestión del riesgo y  
desastre en Ecuador.**

**Juan Martin Bosmediano**

**Jurisprudencia**

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito  
para la obtención del título de Abogado

Quito, 2022

## © DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Juan Martin Bosmediano Pazmiño

Código: 00207509

Cédula de identidad: 171783348

Lugar y Fecha: Quito, 20 de noviembre de 2022

## **ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN**

**Nota:** El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

## **UNPUBLISHED DOCUMENT**

**Note:** The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO Y DESASTRE EN ECUADOR<sup>1</sup>.

## CITIZEN PARTICIPATION IN THE FORMULATION OF RISK AND DISASTER MANAGEMENT PLANS IN ECUADOR

Juan Martin Bosmediano<sup>2</sup>  
jmbosme@hotmail.com

### RESUMEN

El Estado, frente a un contexto de riesgos y desastres por las características geográficas del país; es el responsable de proteger a la comunidad frente los impactos negativos causados por la amenazas de origen natural o antrópico. El trabajo tuvo por propósito, evidenciar sí, ¿El marco jurídico ecuatoriano garantiza el derecho de participación de las personas o colectividades afectadas en situaciones de riesgos y desastres? Para ello, primero se propuso un análisis a nivel teórico y práctico, que identificaron la respuesta del Estado a nivel jurídico. Los resultados evidenciaron que, en fin, existe un proyecto de ley como respuesta a los sucesos de riesgos y desastres. Es un gran avance, porque a diferencia de Colombia y Perú, ya contaban con una ley aprobada. Sin embargo, en materia de participación, existe una tarea pendiente. Los mecanismos que se proponen para garantizar la participación de la colectividad, son escasos y pocos verificables.

### PALABRAS CLAVE

Derecho Participación; Riesgos; Desastres; Políticas Públicas; Proyecto de Ley Orgánica.

### ABSTRACT

*The State, facing a context of risks and disasters due to the geographical characteristics of the country; It is responsible for protecting the community against negative impacts caused by threats of natural or anthropogenic origin. The purpose of the work was to demonstrate, yes, does the Ecuadorian legal framework guarantee the right of participation of affected people or communities in situations of risk and disaster? For this, an analysis was first proposed at a theoretical and practical level, which identified the response of the State at a legal level. The results showed that, finally, there is a bill as a response to events of risks and disasters. It is a great advance, because unlike Colombia and Peru, they already had an approved law. However, in terms of participation, there is a pending task. The mechanisms that are proposed to guarantee the participation of the community are scarce and not very verifiable.*

### KEY WORDS

Right Participation; risks; disasters; Public politics; Organic Law Project.

---

<sup>1</sup> Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Hugo Cahueñas.

<sup>2</sup> © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Fecha de lectura:

Fecha de publicación:

## SUMARIO

1.- INTRODUCCIÓN. 2.- MARCO NORMATIVO. 3.- ESTADO DEL ARTE. 4.- MARCO TEÓRICO. 5.- DESARROLLO. 5.1.- GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y DERECHO A LA PARTICIPACIÓN 5.2.- VIOLACIÓN DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN CONTEXTOS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 5.3.- RESPONSABILIDAD Y PARTICIPACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO EN CONTEXTOS DE DESASTRES 6.- DISCUSIÓN. 7.- CONCLUSIONES.

### 1 Introducción

El Plan de Desarrollo 2021 – 2025 enumera que entre 2017 y 2020 registraron: 1.461 inundaciones, 11.336 incendios forestales, 4.157 deslizamientos y 113 actividades volcánicas<sup>3</sup>. El Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE)<sup>4</sup> durante el presente año ha informado de fuertes lluvias<sup>5</sup>, movimientos telúricos en Esmeraldas<sup>6</sup>, Guayas<sup>7</sup> y Carchi<sup>8</sup>, actividad volcánica<sup>9</sup> e incendios forestales<sup>10</sup> en el territorio nacional<sup>11</sup>. Actualmente<sup>12</sup>, existen 12 niveles de alertas<sup>13</sup> y declaraciones vigentes establecidas por el SNGRE por eventos peligrosos en el Ecuador.

Los hechos suscitados, implican un interés veraz sobre el derecho internacional de los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos sociales, por ejemplo, el derecho a la vivienda y la prohibición de desalojos forzosos. Por su parte, el Estado es el responsable de proteger a la comunidad frente los impactos negativos causados por la

---

<sup>3</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2021, 2025, Consejo Nacional de Planificación, Registro Oficial Suplemento 544 de 23-sep.-2021.

<sup>4</sup> A partir de este párrafo, se hará referencia al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias por las siglas SNGRE.

<sup>5</sup> Informe 001 – Aluvión Quito, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos, Informe, 01 de febrero del 2022.

<sup>6</sup> Informe de Situación No. 01 – Sismos en Esmeraldas, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos, Informe, 27 de marzo del 2022.

<sup>7</sup> Informe de Situación No. 01 – Sismos en Guayas, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos, Informe, 14 de julio del 2022.

<sup>8</sup> Informe de Situación No. 01 – Sismos en Carchi, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos, Informe, 25 de julio del 2022.

<sup>9</sup> Informe de Situación No. 01 – Actividad Volcánica Sangay, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos, Informe, 14 de agosto del 2022.

<sup>10</sup> Informe de Situación No. 01 – Incendios Forestales a nivel nacional 2022, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos, Informe, 24 de agosto del 2022.

<sup>11</sup> Monitoreo de amenazas naturales, Organización Panamericana de la Salud (OPS), Reporte, 8 de marzo de 2021.

<sup>12</sup> Fecha de corte de actualización: Mayo del 2022, publicado en la página oficial de esta cartera de Estado.

<sup>13</sup> Los niveles de alerta se dividen en tres tipos: amarillo, naranja y rojo.

amenazas de origen natural o antrópico, mitigar el riesgo, recuperar y mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales<sup>14</sup>. Este escenario interpeló las obligaciones del Estado desde su institucionalidad, los marcos normativos, los medios de vida, los agentes estatales, entre otros.

La relevancia jurídica y social de esta investigación está enfocada en contrastar el cumplimiento de los derechos de participación en tiempos de riesgos y desastres en el Ecuador, misma que, todavía es una asignatura pendiente. Consecuentemente, no es un ámbito que se ha consolidado a nivel jurídico en el país sobre todo desde el accionar constitucional y del Estado, donde, las personas, son sujetos de derechos humanos y deberían ser los titulares, en gozar de sus derechos<sup>15</sup>.

Además, hay que señalar que el derecho internacional de derechos humanos se ha constituido en un régimen específico dotándose de técnicas jurídicas cuya *vis expansiva* ha influido en otros sectores, con la finalidad de concretar el ámbito espacial y personal de aplicación de los derechos reconocidos y para dirimir la responsabilidad del Estado como garante de tal aplicación. En ese sentido, hablar de un estado participativo<sup>16</sup>, es justamente, un Estado responsable en aplicar todos los mecanismos para que se materialice este mismo derecho, de forma individual, colectiva y protagónica en la construcción de políticas públicas, reivindicando los derechos económicos, sociales y culturales, en materia de gestión de riesgos y desastres<sup>17</sup>.

En este trabajo de investigación se resolverá la pregunta: ¿El marco jurídico ecuatoriano garantiza el derecho de participación de las personas o colectividades afectadas en situaciones de riesgos y desastres? Por lo tanto, es una premisa importante identificar si la legislación nacional permite ejercer los derechos individuales y colectivos de los grupos en riesgos de desastres porque las situaciones de vulnerabilidad continúan y la población puede sentirse desprotegida de los derechos que le corresponden. Este artículo expone una revisión del marco jurídico en función de la seguridad integral de la sociedad, bajo el derecho de participación.

El método teórico aplicado es el inductivo, que permitirá identificar los mecanismos que propendan garantizar los derechos de las personas en situación de

---

<sup>14</sup> Artículo 389, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>15</sup> Arlettaz, Fernando, and María Teresa Palacios Sanabria. Reflexiones en torno a derechos humanos y grupos vulnerables. 1st ed. Zaragoza, Spain: Editorial Universidad del Rosario, 2015.

<sup>16</sup> Garza Grimaldo, José Gilberto. "Democracia sin pueblo en el Estado Guerrero." Opinión jurídica 7, no. 13 (2008): 15–36.

<sup>17</sup> Derechos humanos para la dignidad humana: una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales. Segunda edición. Madrid: Editorial Amnistía Internacional, 2014.

riesgos y desastres. Además, este método permite analizar los acontecimientos de carácter particular en cuanto a las acciones aplicadas por el Estado en varios casos suscitados, con el fin de analizar las acciones ejecutoriadas por el Estado para las personas en situación de riesgos y desastres.

El análisis propuesto reviste una relevancia a nivel teórico y práctico. En primera instancia, la respuesta que se obtenga permitirá evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado y de esta forma, determinar el impacto a nivel social y jurídico. Para abordar el problema jurídico propuesto, se empezará por realizar una revisión de los instrumentos legales, los tratados internacionales y normativa a nivel local con énfasis en este grupo de atención prioritaria<sup>18</sup>.

## **2 Marco normativo**

### **2.1 Normativa Internacional**

Previo a detallar el marco normativo internacional, es menester mencionar a la Constitución de la República del Ecuador, la misma que tipifica que, los derechos y garantías establecidas en ella y en los instrumentos internacionales de derechos humanos son de “directa e inmediata aplicación, de oficio o a petición de parte, por y ante cualquier servidor público, administrativo o judicial<sup>19</sup>”. En este apartado se realizará una revisión de los principales instrumentos internacionales relativos a la gestión de riesgos y desastres.

#### **2.1.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>20</sup>**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos, estableciendo, los derechos fundamentales que deben protegerse en el mundo. En ese sentido, establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, de forma directa o través de personas de su libre elección<sup>21</sup>.

#### **2.1.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>22</sup>**

El Pacto enfatiza en los derechos civiles, políticos y las libertades recogidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En materia de derecho, establece la

---

<sup>18</sup> Dictamen No. 6-20-CP/20, Corte Constitucional del Ecuador, 18 de septiembre del 2020.

<sup>19</sup> Artículo 11, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>20</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

<sup>21</sup> Artículo 21, Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<sup>22</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 23 de marzo de 1976.

participación de la sociedad civil en asuntos políticos, al voto y a elegir o ser elegido como servidor público como un derecho<sup>23</sup>.

### **2.1.3 Acuerdo de París**

El Acuerdo de París<sup>24</sup> es un hito en el proceso multilateral del cambio climático porque, por primera vez, un acuerdo vinculante hace que todos los países se unan en una causa común para emprender esfuerzos ambiciosos para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos. El acuerdo busca que las partes vinculantes adopten medidas que fortalezcan la participación del público y el acceso a la información sobre el cambio climático<sup>25</sup>

### **2.1.4 Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe<sup>26</sup>**

Ecuador ha impulsado el proceso de implementación del Acuerdo de Escazú con el apoyo y participación de la sociedad civil, la academia, y la cooperación de varias organizaciones en el análisis de la congruencia normativa<sup>27</sup>. Se han identificado brechas, propuestas y alternativas de reformas a la normativa secundaria, a las políticas públicas y políticas institucionales que serían necesarias realizar para armonizar los estándares que plantea el Acuerdo.

### **2.1.5 Observación N° 25 sobre Participación en los Asuntos Políticos y Derecho al Voto del Comité de Derechos Humanos<sup>28</sup>**

El artículo 25 del Pacto reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el Pacto impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

---

<sup>23</sup> Artículo 25, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

<sup>24</sup> Acuerdo de París, Organización de las Naciones Unidas, Tratado Internacional, 04 de noviembre del 2016

<sup>25</sup> Artículo 12, Acuerdo de París.

<sup>26</sup> El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe también es conocido como el Acuerdo de Escazú. A partir de ahora, se hará referencia de dicho acuerdo como “Acuerdo de Escazú”.

<sup>27</sup> Artículo 2, Acuerdo de Escazú.

<sup>28</sup> Observación General 25, Comité De Derechos Humanos. Art 25 Participación En Los Asuntos Públicos Y Derecho De Voto. Pidcp. 57 periodos De Sesiones, U.N. Doc. Hri/Gen/1/Rev.7 At 194, 1996.

## **2.1.6 Resolución del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de desastres.<sup>29</sup>**

El Marco de Sendai (2015 – 2030) se basa en elementos que aseguran la continuidad del trabajo realizado por los Estados<sup>30</sup> y otras partes interesadas en relación con el Marco de Acción de Hyogo y presenta una serie de innovaciones<sup>31</sup> como el énfasis en la gestión, prevención y reducción del riesgo de desastres, el establecimiento de siete objetivos globales. A nivel de participación, el Marco de Sendai, propone como eje rector para la reducción del riesgo de desastres, la implicación y colaboración de toda la sociedad, aunque esta misma, requiere de un sistema participativo, inclusivo y no discriminatorio<sup>32</sup>.

## **2.1.7 Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>33</sup>**

Es menester, recalcar la importancia de los objetivos 11, 12, 13, 14 y 15 para la sostenibilidad mundial<sup>34</sup>, donde la Organización de las Naciones Unidas<sup>35</sup>, declaró la restauración de los ecosistemas, planificación de ciudades y comunidades sostenibles, la promoción de una producción y consumo responsable, acciones significativas por el clima y la preservación de la vida submarina para la presente década. Si bien es cierto, el avance y desarrollo local, a nivel jurídico, económico, social, legal y político, se enmarcan en el desarrollo de políticas públicas orientadas a los objetivos de sostenibilidad propuestos por la ONU.

## **2.2 Normativa Nacional**

### **2.2.1 Constitución de la República del Ecuador<sup>36</sup>**

La Constitución de la República del Ecuador<sup>37</sup>, señala que es obligación del Estado proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos

---

<sup>29</sup> Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030, Resolución, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/69/283, 03 de junio del 2015.

<sup>30</sup> Al cierre del año 2020, el 69% de los países de América y del Caribe habían adoptado estrategias nacionales de reducción de riesgo de desastre alineadas al presente Marco.

<sup>31</sup> Resolución del Marco de la Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 – 2030, Organización de las Naciones Unidas, 2015.

<sup>32</sup> III. Principios Rectores, Resolución del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 – 2030, 2015.

<sup>33</sup> El enfoque de la agenda 2030 no emergió, ni se insertaron en un vacío normativo, sino que se fundamentan en el derecho y se ajustan a los compromisos existentes expresados en diversos acuerdos y tratados internacionales y en otros instrumentos de derecho, por lo tanto, existe un nexo natural entre el derecho internacional y los ODS.

<sup>34</sup> Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo sostenible, 2021.

<sup>35</sup> A partir de este párrafo se hará referencia bajo las siglas ONU a la Organización de las Naciones Unidas.

<sup>36</sup> Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de Octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Suplemento 181 de 15 de Febrero de 2018.

<sup>37</sup> A partir de este párrafo se hará referencia bajo las siglas CRE a la Constitución de la República del Ecuador.

negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención, mitigación, recuperación y mejoramiento<sup>38</sup>. En ese sentido, la CRE, establece todos los derechos que gozan los ecuatorianos y ecuatorianas, entre ellos, el derecho de participación.

En materia de garantías constitucionales, la CRE tipifica disposiciones expresas a grupos de atención prioritaria<sup>39</sup> en caso de riesgos y desastres, a través de políticas públicas y programas de atención<sup>40</sup>, garantizando la participación en la toma de decisiones, planificación y gestión políticas<sup>41</sup>. En otros artículos hay disposiciones expresas como la obligación de incluir en la planificación la gestión de riesgos, como en el caso de inclusión y equidad<sup>42</sup>, hábitat y vivienda<sup>43</sup>, naturaleza y ambiente<sup>44</sup>, y soberanía alimentaria<sup>45</sup>.

El marco constitucional reconoce a la seguridad integral, como un derecho constitucional y garantiza su cumplimiento en varias disposiciones relacionadas con las garantías constitucionales, además dota de los mecanismos necesarios para su ejercicio<sup>46</sup>. En base a la revisión bibliográfica realizada en la CRE, se evidencia toda la fundamentación legal que garantiza el derecho de participación de las personas en situación de riesgo y desastre.

## **2.2.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización<sup>47</sup>**

El Art. 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, COTAD<sup>48</sup>, establece “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 [...]”<sup>49</sup> 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.

---

<sup>38</sup> Artículo 389, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>39</sup> Artículo 35, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>40</sup> Artículo 38, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>41</sup> Artículo 95, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>42</sup> Artículo 340, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>43</sup> Artículo 375, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>44</sup> Artículo 397, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>45</sup> Artículo 281, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>46</sup> Artículo 84, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>47</sup> A partir de este párrafo se hará referencia bajo las siglas COTAD al Código Orgánico de Organización Territorial.

<sup>48</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, República del Ecuador, [COTAD], R. O. Suplemento 303, 19 de octubre 2010.

<sup>49</sup> Artículo 140, COTAD.

En el marco del goce de los derechos de los ciudadanos, son funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados<sup>50</sup> Provinciales promover un sistema de protección integral a los grupos de atención prioritaria<sup>51</sup>, es decir, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos en instancias específicas, para la toma de decisiones<sup>52</sup>.

### **2.2.3 Ley Orgánica de Participación Ciudadana<sup>53</sup>**

El derecho de participación faculta a todo ciudadano para ejercer una acción individual o colectiva cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación; la cual será ejecutada a través de las acciones legales y constitucionales pertinentes<sup>54</sup>. Ante cualquier cambio, decisión o autorización estatal que pueda afectar el ambiente, el Estado está en la obligación de valorar la opinión de la comunidad, de acuerdo a los criterios establecidos en la CRE, instrumentos internacionales y las leyes<sup>55</sup>.

En ese sentido, la comunidad puede ejercer el rol de veedor comunitario, con el objetivo de promover, defender y vigilar el cumplimiento de los derechos constitucionales<sup>56</sup>. Puntualizando que, todas las personas en el territorio ecuatoriano y fuera de este, son sujetos de derechos de participación ciudadana<sup>57</sup>

### **2.2.4 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**

El código<sup>58</sup> tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. Además, promueve la incorporación de acciones favorables al ecosistema, mitigación, adaptación al cambio climático y a la gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales<sup>59</sup> y, la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades<sup>60</sup>.

---

<sup>50</sup> A partir de este párrafo se hará referencia a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por sus siglas, GAD.

<sup>51</sup> Artículo 41, COTAD.

<sup>52</sup> Artículo 303, COTAD.

<sup>53</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana, [LOPC], Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010

<sup>54</sup> Artículo 44, LOPC.

<sup>55</sup> Artículo 82, LOPC.

<sup>56</sup> Artículo 85, LOPC.

<sup>57</sup> Artículo 2, LOPC.

<sup>58</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, [COPFP], Oficio No. T.5458-SNJ-10-1558, 20 de octubre del 2019.

<sup>59</sup> Artículo 64, COPFP.

<sup>60</sup> Artículo 2, COPFP.

### **2.2.5 Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público<sup>61</sup>**

El código tiene por objeto regular la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público. En ese sentido, los artículos 7 y 275, contribuyen en materia de seguridad integral de la población a través del cumplimiento de los derechos y garantías de las personas, precautelando la paz social. Uno de los principales fines es apoyar al control del espacio público, gestión de riesgos y manejo de eventos adversos<sup>62</sup>, considerando a los Agentes de Control Municipal<sup>63</sup> o Metropolitano y Cuerpos de Bomberos<sup>64</sup>.

### **2.2.6 Ley de Seguridad Pública y del Estado<sup>65</sup>**

El artículo 11<sup>66</sup> de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, detalla las competencias de cada uno de los órganos ejecutores. Clasificando las competencias, a cargo de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos.

### **2.2.7 Reglamento Ley de Seguridad Pública y del Estado<sup>67</sup>**

El artículo 3 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, establece que, la Secretaría de Gestión de Riesgos es el órgano rector y ejecutor del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Dentro del ámbito de su competencia le corresponde: identificar los riesgos para reducir la vulnerabilidad que puedan afectar al territorio ecuatoriano<sup>68</sup>.

El literal d) del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, establece que, la rectoría sobre la gestión de riesgos la ejercerá el Estado a través de la Secretaría de Gestión de Riesgos<sup>69</sup>. En ese sentido, la seguridad pública y del Estado se sujetará a los derechos y garantías constitucionales establecidos en la CRE y tratados internacionales<sup>70</sup>.

---

<sup>61</sup> Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, [COESCOP], R. O. Suplemento 19, 21 de junio del 2017.

<sup>62</sup> Artículo 7, COESCOP.

<sup>63</sup> Art. 269, COESCOP.

<sup>64</sup> Art. 276, COESCOP.

<sup>65</sup> Ley de Seguridad Pública y del Estado, R.O. Suplemento 35, 28 de septiembre 2009.

<sup>66</sup> Artículo 11, Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009.

<sup>67</sup> Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, R.O. Suplemento 290, 30 de septiembre 2010.

<sup>68</sup> Artículo 3, Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2010.

<sup>69</sup> Artículo 11, Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2010.

<sup>70</sup> Artículo 4, Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2010.

### **2.2.8 Ley de Ordenamiento Territorial, uso y gestión del Suelo<sup>71</sup>**

Esta ley, regula el procedimiento para la aprobación del plan de uso y gestión del suelo, que será aprobado mediante ordenanza municipal o metropolitana, que, contendrá el plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal<sup>72</sup>. Adicional, en materia de participación, se establecen mesas de construcción y actualización del plan<sup>73</sup>; financiamiento de los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial<sup>74</sup>.

### **2.2.9 Ordenanzas Municipales**

Las unidades municipales de gestión de riesgos son las responsables de incluir el tema de prevención en las políticas locales. Además, identificar las zonas seguras de cada cantón y el uso de suelo, analizar el Plan de Ordenamiento Territorial y socializar estos temas con la comunidad<sup>75</sup>.

El Distrito Metropolitano de Quito, regula el proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de las familias afectadas por situaciones de riesgos y desastres, que, bajo consecuencias de estos hechos, perdieron sus bienes o predios de propiedad<sup>76</sup>. Por otra parte, la Alcaldía de Cuenca, decidió resolver la ordenanza<sup>77</sup> que regula la relocalización y sistemas compensatorios de viviendas para las familias afectadas por desastre naturales, ocurridos en ese GAD. Por último, la Alcaldía de Portoviejo expidió una ordenanza<sup>78</sup> especial para la reubicación de las familias situadas en condiciones de riesgo en la ciudad.

### **2.2.10 Plan Nacional de Desarrollo 2021 - 2025**

En el marco de la seguridad integral, uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2021 – 2025 es garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgo a través de la difusión de información oportuna y coordinación de las acciones pertinentes a fin de prevenir, enfrentar y mitigar los riesgos<sup>79</sup>. En el marco del eje institucional<sup>80</sup>, uno de los objetivos de este es, garantizar a los ciudadanos el pleno goce

---

<sup>71</sup> Reglamento Ley de Ordenamiento Territorial, uso y gestión del Suelo, [LOOTUGS], Decreto Ejecutivo 680, R. O. Suplemento 460, 03 de abril del 2019.

<sup>72</sup> Artículo 11, LOOTUGS.

<sup>73</sup> Artículo 7, LOOTUGS.

<sup>74</sup> Artículo 35, LOOTUGS.

<sup>75</sup> Resolución Nro. SNGRE-155-2021, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, [SNGRE], diciembre del 2021.

<sup>76</sup> Ordenanza Municipal No. 0331, Consejo Metropolitano de Quito, 20 de octubre del 2010.

<sup>77</sup> Orden 2, Ilustre Consejo Cantonal de Cuenca, 02 de agosto de 2012.

<sup>78</sup> Ordenanza Municipal, Corporación Municipal de Portoviejo, 5 de marzo de 2009, y 17 de abril del 2009.

<sup>79</sup> Política 9.1, Plan Nacional de Desarrollo 2021 – 2025, Consejo Nacional de Planificación, Resolución 2, R. O. Suplemento 544, 23 de septiembre del 2021.

<sup>80</sup> Política 14.2, Plan Nacional de Desarrollo 2021 – 2025.

de sus derechos, a través de la participación ciudadana en el ciclo de la política pública en articulación con los diferentes niveles gubernamentales.

### **2.2.11 Lineamientos estratégicos para la reducción de riesgos de Ecuador<sup>81</sup>**

Los 7 objetivos estratégicos y 42 lineamientos que se presentan en este documento han sido construidos con un marco amplio de participación tanto de instituciones del gobierno central como de los GAD. En el marco de la participación ciudadana, propone impulsar y fortalecer la participación social en gestión de riesgo de desastre<sup>82</sup> a través del desarrollo de programas y acción con la comunidad con énfasis en los derechos ciudadanos y mecanismos de participación.

## **3 Estado de la Cuestión**

A continuación, se evidenciará la investigación abordada sobre el problema jurídico planteado. Para ello, se realizará un recorrido sobre la visión respecto al Derecho Internacional de Derechos Humanos, de participación, de derecho a la vivienda y la prohibición de desalojos.

### **3.1 Una revisión a la literatura de los derechos humanos**

Los principios constituyen pilares esenciales para el reconocimiento de los derechos en las diferentes normas jurídicas<sup>83</sup>, toda vez que determinan su campo de aplicación personal y, en ese sentido, se verifica la universalidad que se predica de todos los derechos humanos. En ese sentido, José Arguello, analiza las realidades internacionales sobre la perspectiva de crítica al desarrollo en el que se abordan las realidades internacionales en el marco de los derechos humanos.

El autor, disipa distintos tipos de fundamentos, con la necesidad de mejorar las condiciones globales, considerando al derecho internacional, más que un marco de justicia o de fines altruistas de garantizar los derechos fundamentales, decanta en ser un ordenamiento jurídico, que garantiza la efectividad y el cumplimiento de los acuerdos establecidos entre la sociedad y el gobierno<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> Lineamientos Estratégicos para la Reducción de Riesgos de Ecuador, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Quito, 2021.

<sup>82</sup> Objetivo 6, Lineamientos Estratégicos para la Reducción de Riesgos de Ecuador, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias

<sup>83</sup> Arlettaz Fernando, Palacios Sanabria María, “Reflexiones en torno a derechos humanos y grupos vulnerables”. *1st ed. Zaragoza, Spain: Editorial Universidad del Rosario* (2015).

<sup>84</sup> Argüello Rueda José Darío, “Globalización Y Desarrollo. Análisis A Las Realidades Internacionales. Revisión Entre Estados Unidos y Colombia”. *Advocatus* (2018), 11-42.

Las soluciones para enfrentar la vulneración a los derechos provienen de la elección de un criterio eminentemente restrictivo. Un criterio al servicio de una ideología, que, a criterio de los autores Robles, Suárez y Muñoz<sup>85</sup>, están muy alejadas de cualquier noción de equidad o justicia social, donde la responsabilidad parte del Estado. Por lo tanto, en función del Derecho Internacional de Derechos Humanos<sup>86</sup>, como eje transversal en el desarrollo de la sociedad, se identificarán las teorías más relevantes sobre el derecho de participación, derecho a la vivienda y la prohibición de los desalojos.

### **3.2 Una revisión a la literatura de los derechos de participación**

Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Dotados de razón y de conciencia, deben actuar los unos con los otros con espíritu de fraternidad”<sup>87</sup>. En ese sentido, los Derechos Humanos, “son los derechos y libertades fundamentales de todos los seres humanos”<sup>88</sup>, contemplando los derechos civiles, políticos y de participación<sup>89</sup>.

Por lo tanto, desde una perspectiva de derechos y libertades, la “participación ciudadana”, incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de políticas públicas<sup>90</sup>. En lo que respecta a participación, se hace referencia a un concepto ambiguo, debido a que está atravesando por planteamientos contradictorios, por una parte, los ideales democráticos de gobernanza que responden a la prioridad II, del marco de la Sendai<sup>91</sup>, a las necesidades de la sociedad y, por otro, los principios de organización que se alinean con los objetivos de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos<sup>92</sup>.

---

<sup>85</sup> Barragán Robles, Rodríguez Suárez Noelia, Abellán Muñoz Jesús, “Tenemos Derecho, Reivindicamos Vivienda. La Mercantilización Como Límite de Los Derechos Humanos”, *Cuadernos de relaciones laborales* (2020), 339–363.

<sup>86</sup> Nikken Pedro, “El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el derecho interno”, *Revista IIDH* (2013), 11-68.

<sup>87</sup> Artículo 1, Declaración Universal de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

<sup>88</sup> Sánchez Bravo Álvaro, Garriga Domínguez Ana, “Derechos humanos, protección medioambiental y nuevos retos sociales”, *Edited by Álvaro Sánchez Bravo and Ana Garriga Domínguez* (2015), 18-19.

<sup>89</sup> Los autores hacen referencia a los derechos civiles y políticos; económicos, sociales y culturales y, derechos difusos y colectivos. En este trabajo, se tomará como referencia los derechos civiles, políticos y colectivos, de participación ciudadana.

<sup>90</sup> Parés Marc, “Introducción: Participación y evaluación de la participación”, *Barcelona, Ariel/Generalitat de Catalunya* (2009), 15-26.

<sup>91</sup> Principio II, Resolución del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 – 2030, 2015.

<sup>92</sup> Kweit Mary, Kweit Robert, “Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: A Contingency Approach” (1981), 209-210.

La participación ciudadana, constituye la materia prima por excelencia del proceso político y, en consecuencia un *input* que debe maximizarse todo el tiempo; de esta forma, se obtienen los mejores resultados en términos de la vitalidad de la comunidad política, de la generación de bienes públicos y, de instituciones con incentivos para la rendición de cuentas<sup>93</sup>.

En resumen, teóricamente se establece un *continuum* en cuyos extremos están la democracia representativa y la democracia participativa, mientras que, en los gradientes intermedios se atribuyen distintos niveles de importancia y diversos roles a la participación directa de la ciudadanía; que, a su vez dependen de las diferentes visiones sobre la manera en la que deben funcionar la democracia en general y los gobiernos democráticos en particular.

Así, la participación puede verse como un elemento disruptivo, como un discurso poco realista, puede jugar un rol protector del ciudadano frente al gobierno o adquirir una función central en la toma de decisiones públicas. En función del poder de participación en la generación y revisión de políticas públicas, la ciudadanía cumple un rol importante en materia de reducción de riesgos de desastres<sup>94</sup>. Aspecto clave para promover las nuevas políticas y acciones de garantías, así como el derecho de participación, en el nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

El proyecto de ley<sup>95</sup>, busca fortalecer la participación ciudadana de las personas, comunidades, pueblos y colectivos en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios de la gestión integral del riesgo de desastre. Proponiendo garantizar la gobernanza para la gestión integral del riesgo de desastres y la participación de la ciudadanía<sup>96</sup>; la organización de espacios de participación para la construcción y validación de políticas públicas nacionales con enfoque en gestión integral del riesgo de desastres<sup>97</sup> y, a nivel comunitario la participación a través de la formación de comités locales, responsabilidad de los GAD<sup>98</sup>.

Como se mencionó al inicio de este epígrafe, se realizará una revisión desde el punto de vista de los derechos humanos, donde, no existen pronunciamientos doctrinarios

---

<sup>93</sup> Held David, "Models of Democracy", *Cambridge, Polity Press* (1996), 232-234.

<sup>94</sup> Prioridad II, Resolución del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 – 2030, 2015.

<sup>95</sup> El proyecto de ley está enmarcado en los artículos 14 y 389 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>96</sup> Artículo 17, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres

<sup>97</sup> Artículo 24, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres

<sup>98</sup> Artículo 32, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres

sobre el problema jurídico planteado en el contexto local y, es clave que el Ecuador, adopte una ley orgánica de gestión de riesgos que adecue la dispersión de normas e instituciones y, brinde una solución al incumplimiento constitucional por la no adecuación legislativa<sup>99</sup>. En consecuencia, este trabajo pretende desarrollar un tema de novedad que aportará al objeto de estudio.

## **4 Marco Teórico**

### **4.1 Gestión del Riesgo de Desastre**

Antes de hablar de Gestión de Riesgos de Desastre<sup>100</sup>, es importante que se establezca, la definición de desastre para su entendimiento. En ese sentido la palabra desastre hace referencia a las “pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”<sup>101</sup>.

A su vez, Carreño precisa que un desastre sigue un ciclo con interferencia o no de personas, dado que algunos fenómenos no pueden ser intervenidos directamente; razón por la cual, resulta necesario procurar reducir sus efectos, buscando prevenir sus consecuencias, modificando las condiciones de vulnerabilidad de los elementos expuestos<sup>102</sup>.

Los desastres no solo causan a los Estados sufrimiento por las pérdidas humanas y materiales, también, sus efectos se prolongan en el tiempo. Los gobiernos nacionales y locales, así como la empresa privada, pueden llegar a la quiebra por las secuelas negativas de los desastres. Pero, muchas de las causas pueden ser superadas si se implementan de manera racional y efectiva las previsiones para reducir los desastres<sup>103</sup>.

Ante esta realidad latente del riesgo de desastre, la reducción debe ser una política de Estado, donde, intervengan los actores que puedan realizar contribuciones significativas para el logro de esta premisa<sup>104</sup>. Con el objetivo de gestionar los riesgos y consecuencias humanitarias de los desastres, el Marco de Sendai incluye como una de sus

---

<sup>99</sup> Cahueñas Hugo, “Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador”, *Universidad Andina Simón Bolívar* (2018), 53.

<sup>100</sup> A partir de este párrafo se utilizará las siglas GRD para hacer referencia a la Gestión de Riesgos de Desastres.

<sup>101</sup> UNISDR, “Terminología sobre reducción del Riesgo de Desastres, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres”, (2009).

<sup>102</sup> Bravo B, “Propuesta metodológica para la aplicación de la herramienta de gestión de proyectos a la optimización de la gestión del riesgo de desastre”, *Tesis de Posgrado* (2009).

<sup>103</sup> Bravo B, “Propuesta metodológica para la aplicación de la herramienta de gestión de proyectos a la optimización de la gestión del riesgo de desastre”, *Tesis de Posgrado* (2009).

<sup>104</sup> Kuroiwa Julio, “Reducción de desastres: viviendo en armonía con la naturaleza” (2002), 35.

prioridades fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres, para lo cual “es necesario contar con claros objetivos, planes, competencias, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos”<sup>105</sup>.

En los 80’s en América Latina<sup>106</sup>, se verificó un proceso de transición de regímenes autoritarios o dictatoriales a un proceso de refundación del sistema tradicional de instituciones democráticas; en ese contexto, la inserción de la participación ciudadana fue considerado un factor matriz para fortalecer la democracia en América Latina; por ello, las nuevas Constituciones de Brasil<sup>107</sup> de 1988 y Colombia<sup>108</sup> de 1991, incorporaron mecanismos dotados de legalidad para consolidar la participación de todos los ciudadanos.

Como consecuencia de lo ilustrado, Bresser<sup>109</sup> y Cunillgran<sup>110</sup>, refieren que la aparición de la participación ciudadana fue una respuesta a las variaciones en las formas de administración y gestión pública buscando tomar en cuenta la expresión del ciudadano<sup>111</sup>. Según Ziccardi<sup>112</sup>, para transformar el espacio local en un espacio público y, contribuir en la consolidación de la gobernabilidad democrática, es clave, la participación ciudadana, donde, los integrantes de la sociedad toman parte en las actividades públicas, en representación de intereses particulares<sup>113</sup>.

Consecuentemente, la respuesta del Estado, ha sido gestionado a partir de la institucionalidad del sistema de gestión de riesgos y emergencias, el Comité de Operaciones de Emergencias Nacional y el SNGRE<sup>114</sup>, cuya obligación es prevenir, reducir y controlar constantemente los elementos que suponen riesgo de desastres en la

---

<sup>105</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución A/RES/69/283: Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, párr. 26.

<sup>106</sup> Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX: Europa del Sur-América Latina. Madrid: Casa de Velázquez, 2012.

<sup>107</sup> Almagro Castro David, “Democracia y participación política en la constitución brasileña de 1988”, *Athenaica Ediciones Universitarias* (2016).

<sup>108</sup> Botero Bernal Andrés, “Balance de Los 25 Años de La Constitución Colombiana de 1991: La Constitución de Dioses y La de Hombres”, *Universitas* 66 (2017), 59.

<sup>109</sup> Torres V, “Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador”, *Revista*, Universidad Politécnica Salesiana (2019).

<sup>110</sup> Torres V, “Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador”, *Revista*, Universidad Politécnica Salesiana (2019).

<sup>111</sup> Participación ciudadana y la gestión del riesgo de desastres, mancomunidad municipal de Lima Este, carretera central, Tesis de posgrado, Sánchez, F, Universidad César Vallejo, Año 2020.

<sup>112</sup> Los actores de la participación ciudadana, Ziccardi, A, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

<sup>113</sup> Guillen, Sáenz, Badii, Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, *Daena: International Journal of Good Conscience* (2009).

<sup>114</sup> Cahueñas Muñoz Hugo, “La Corte Constitucional Ecuatoriana En La Gobernanza Del Riesgo Ante La COVID-19”, *Estudios De La Gestión: Revista Internacional De Administración* (2021), 16.

sociedad<sup>115</sup>; que incluyen las soluciones a sucesos de desastre<sup>116</sup>, tomando las políticas nacionales<sup>117</sup>, con una disidencia priorizada en las referidas a materia ambiental, de seguridad, económica, territorial y de defensa nacional de forma sostenible<sup>118</sup>. De acuerdo con el fin del SNGRE, establece la gestión del voluntariado<sup>119</sup> de protección civil en el marco de gestiones eficientes y oportunas ante la presencia de eventos adversos.

## 4.2 Participación Ciudadana

No resulta tarea fácil tratar de conceptualizar a la participación ciudadana. De la revisión bibliográfica que se ha realizado para la presente investigación, no existe una posición unívoca respecto a su definición, en su lugar se tiende a reconocer “la existencia de una heterogeneidad de prácticas participativas”<sup>120</sup>. Sin embargo, a manera de ilustración se puede citar algunas definiciones, partiendo de lo que se entiende por “participar”, en su acepción más amplia, hasta aquellas definiciones que la catalogan, por un lado, como un proceso y, por otro, como un derecho.

“Participar”, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española<sup>121</sup> es “tomar parte en algo”, “dar parte, noticiar, comunicar”, mientras que, “participación” es “aviso, parte o noticia que se da a alguien”. Sebastián Sancari, distingue dos grandes grupos de definiciones sobre la participación; desde un enfoque politológico y sociológico, tiende a subsumir a la participación a través de un conjunto de conductas encaminadas a influir en el proceso político democrático y desde la filosofía política y el derecho constitucional, se destaca el valor intrínseco de la participación como un derecho de las personas<sup>122</sup>. Como acción, Díaz define a la participación de la siguiente manera:

“[...] El proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores

---

<sup>115</sup> Lineamientos Estratégicos para la Reducción de Riesgos de Ecuador, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Quito, 2021.

<sup>116</sup> Objetivo General, Lineamientos Estratégicos para la Reducción de Riesgos de Ecuador, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Quito, 2021.

<sup>117</sup> Es importante adoptar un marco jurídico e institucional para la gestión integral de los riesgos de desastres, así, se fortalece las capacidades y se disminuye las vulnerabilidades de la colectividad ante los riesgos de desastres.

<sup>118</sup> La implementación de las siguientes acciones será ejecutada por la entidad rectora de gestión de riesgos, el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en función de la planificación.

<sup>119</sup> Resolución Nro. SNGRE-033-2022, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 10 de febrero del 2022.

<sup>120</sup> Franklin Ramírez Gallegos, “Nuda Política. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012”, *FES-ILDIS-FLACSO* (2013), 138.

<sup>121</sup> Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 23.ª ed. Madrid: Espasa, 2014.

<sup>122</sup> Sebastián Sancari, “La participación política en la Argentina Contemporánea”, *La Ley* (2016), 19.

gubernamentales e incidir en ellas, de forma implícita o explícita, determinados por un sistema de normas y valores”<sup>123</sup>.

Birch, por su parte la define como “un número sustancial de ciudadanos privados tomando parte en el proceso de elección de líderes o en el proceso en el cual las políticas gubernamentales son elaboradas o implementadas”<sup>124</sup>.

También se concibe a la participación como un medio y como un fin, así como un deber y un derecho. Un medio para alcanzar la conquista de derechos, pero también un fin para potenciar la ciudadanía y ejercer esos derechos. Un derecho para el ciudadano y un deber para el Estado, de poder garantizarlo<sup>125</sup>. La participación no solo es un mecanismo del sistema democrático, sino que, este mecanismo ha alcanzado la categoría de derecho; y de derecho inherente a la persona humana”<sup>126</sup>.

Por otro lado, la preocupación también radica en que la población que atraviesa este tipo de eventualidades genere procesos de empoderamiento y, asimilación sobre la importancia de sus conocimientos y experiencias tanto individuales y comunitarias en contextos de riesgo de desastres; así como el hecho de hacer respetar y prevalecer el derecho humano<sup>127</sup> a la participación como elemento trascendental y que están en riesgo durante eventos adversos<sup>128</sup> como: la vida, la integridad personal, la salud, la alimentación, el trabajo, la libertad de expresión o de asociación, entre otros.

Por ello, abordar estas realidades también tiene un interés colectivo a escala nacional considerando las condiciones sociales y geográficas del Ecuador. De aquí surge la siguiente pregunta: En virtud que la participación es un derecho, ¿De qué forma se integra al nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres? Respuesta que se desarrollará en los siguientes apartados de esta investigación.

## **5 Desarrollo**

### **5.1 Marco jurídico ecuatoriano relativo a la gestión de riesgos**

A partir del terremoto del 16 de abril de 2016 en las Provincias de Manabí y Esmeraldas, se presentan cambios a nivel jurídico posterior al hecho suscitado,

---

<sup>123</sup> Díaz Aldret Ana, “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”, *Gestión y política pública* (2017), 341–379.

<sup>124</sup> Anthony Birch, “The Concepts and theories of modern democracy” (2007), 22.

<sup>125</sup> María Gabriela Cuevas, “Derecho a la Participación”, en Participación, Ciudadanía, Derechos Humanos, (Caracas: Konrad Adenauer, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006), 68-69.

<sup>126</sup> 66, *Ibíd.*

<sup>127</sup> Nikken Pedro. “La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Revista IIDH*, N° 52 (2010), 65 – 66.

<sup>128</sup> Cahueñas Hugo. *Eventos naturales convertidos en desastre: cuando la falta de reducción de riesgos vulnera los derechos humanos*. Pontificia Universidad Católica del Perú: Memoria, 2018.

considerando que, hasta ese entonces, el marco jurídico era fragmentado y poco claro<sup>129</sup>. A pesar de estos cambios, persisten omisiones y falta de cumplimiento de obligaciones del Estado, las que reprodujeron con la población afectada y que vulneró, entre algunos, el derecho de participación.

En relación al derecho a la participación, Calvache concluye que, el Estado ecuatoriano violó el derecho de participación bajo los siguientes argumentos<sup>130</sup>. Primero, la toma de decisiones fue únicamente estatal y no contempló la participación de la población afectada. En segundo lugar, se identificó un desconocimiento de la población afectada y de propios funcionarios estatales, sobre las garantías del derecho de participación. Por último, el accionar de las autoridades expresó indiferencia ante las diferencias sociales que determinaron relaciones de desigualdad e imposición desde el Estado hacia la población.

En esa época, a pesar de estar vigente la Ley de Seguridad Pública y el COOTAD que contienen normas al respecto y, a nivel institucional, la Ley de Seguridad Pública que otorga funciones en materia de gestión de riesgos a la SGR, el MCS y la Defensa Civil<sup>131</sup>. Se evidenció un mal manejo de las tres instituciones en referencia a la gestión de riesgos, estados de excepción, funciones y competencias de cada una y, sobre todo, participación ciudadana.

Considerando que, la participación tiene un vínculo estrecho con los modelos de democracia que han existido a lo largo de la historia humana; es la participación, una expresión de soberanía del pueblo con distintos alcances, connotaciones y expresiones prácticas en la toma de decisiones, generación de consensos, incidencia en la generación de planes, proyectos, normas desde el ámbito local y nacional.

Complementariamente, la Relatora Especial sobre el Derecho al Agua<sup>132</sup> desarrolla varios alcances respecto a la participación, desde la acción y el derecho, donde, se evidencia el vínculo que existe en el marco de la gestión del riesgo de desastres. Asimismo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030<sup>133</sup> de Naciones

---

<sup>129</sup> Cahueñas Hugo, “Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador”, *Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional* (2018), 64.

<sup>130</sup> Calvache David, El derecho a la participación de la población afectada por riesgo de desastres en las provincias de Manabí y Esmeraldas, en el periodo 2016 – 2019, *Universidad Andina Simón Bolívar* (2022), 91-93.

<sup>131</sup> Cahueñas Hugo, “Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador”, *Universidad Andina Simón Bolívar* (2018), 64.

<sup>132</sup> El derecho al Agua, Naciones Unidas Derechos Humanos, Folleto 35, 2011.

<sup>133</sup> Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo sostenible, 2021.

Unidas recomiendan y exigen a los Estados a adecuar sus normas internas para la garantía de derechos. Es así que, el Estado puede y debe evitar la configuración del riesgo de desastres no solo enfatizando en acciones de prevención en términos de infraestructura y tecnología, sino de trabajo poblacional participativo y permanente *in situ*.

Por lo tanto, la garantía de derechos debe tener una interrelación entre teoría y práctica que permita la concreción de los derechos, la vigencia de los sujetos y titulares de los mismos. En ese sentido, el Estado ecuatoriano ha adoptado o promulgado nuevas leyes como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Sin embargo, se observa que después de cinco años, el Estado sigue sin considerar el eje de participación en los planes de respuesta y de recuperación *post* desastre.

En definitiva, no se produjeron experiencias efectivas y eficaces en el marco de la gestión del riesgo de desastres y la garantía de los derechos de participación de las personas afectadas. Ante esta dispersión de normas e instituciones, “la función legislativa debe adoptar una ley de gestión de riesgos que adecue esa dispersión, llene las lagunas jurídicas y, solucione la inconstitucionalidad por no adecuación legislativa”<sup>134</sup>. Inconstitucionalidad que, puede darse por la omisión de un mandato constitucional que, no ha sido atendido<sup>135</sup>. Con el fin de profundizar el estudio se realizará una revisión al nuevo proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

## **5.2 Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres**

El informe del proyecto de Ley de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, fue aprobado el lunes 4 de julio de 2022, durante la sesión Nro. 139 de la Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, lo que permitió su trámite oportuno para ser tratado en el pleno del Legislativo. Se recalcó, que, esta importante ley seguirá en trámite para ser aprobada como Ley Orgánica independiente y no dentro de un Código de Seguridad, lo cual no significa que este último no incluya temas acordes a la Ley Orgánica que finalmente se apruebe.

Desde la parte técnica, la Ley de Gestión de Riesgos resaltarán las responsabilidades de cada actor del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, tanto en lo sectorial como en lo multinivel, sin dejar de lado las responsabilidades que tienen los institutos técnico- científicos. Teniendo un principal

---

<sup>134</sup> Cahueñas Hugo, “Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador”, *Universidad Andina Simón Bolívar* (2018), 65.

<sup>135</sup> Paúl Córdova, *Derecho Procesal Constitucional* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016), 254-60.

enfoque en este punto los Títulos II<sup>136</sup>, III<sup>137</sup> y IV<sup>138</sup>; donde se plantean procesos para la gestión integral del riesgo de desastres, desde la reducción, respuesta y recuperación<sup>139</sup> que implican acciones multidimensionales e intersectoriales<sup>140</sup>.

Es menester indicar, que la recuperación *post* desastre en el ámbito nacional corresponde al ente rector de la planificación nacional, a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión del Riesgo de Desastres<sup>141</sup>, que emitirá los lineamientos técnicos en el ámbito sectorial y los GAD. Por ende, incorporan instrumentos de planificación<sup>142</sup>, comunicación<sup>143</sup>, levantamiento de información y evaluación inicial de necesidades<sup>144</sup> el marco de sus competencias. Otro factor importante de esta ley, es destacar a la gestión de riesgos no únicamente en la atención a emergencias, sino desde la fase de prevención, mitigación, respuesta y recuperación.

En materia de participación ciudadana, este proyecto de Ley, dispone que, se garantiza la participación de la sociedad<sup>145</sup> en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, servicios y aquellas que se implementaran en el ámbito nacional<sup>146</sup> para la gestión integral del riesgo de desastre. En este mismo proyecto de Ley, dispone expedir el Plan Nacional de Análisis y Reducción del Riesgo de Desastres y el Plan Nacional de Respuesta a Emergencias, Desastres y Catástrofes<sup>147</sup>, que tienen que ser elaborados, garantizando la participación ciudadana.

En función de esta disposición, el Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos, tiene que promover espacios de participación para la construcción<sup>148</sup> y validación de políticas nacionales con enfoques de gestión integral del riesgo de desastres. Para la gestión de mesas de trabajo, se ha definido el rol de voluntariados de protección civil<sup>149</sup>, que buscará promover la participación ciudadana y contribuir en la reducción del riesgo de desastres.

---

<sup>136</sup> Procesos de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

<sup>137</sup> Gobernanza para la Gestión del Riesgo de Desastre y Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo de Desastre.

<sup>138</sup> Instrumentos para la Gestión Integral del Riesgo de Desastre.

<sup>139</sup> Artículo 6, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>140</sup> Artículo 10, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>141</sup> Artículo 15, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>142</sup> Artículo 37, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>143</sup> Artículo 44, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>144</sup> Artículo 52, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>145</sup> Artículo 4, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>146</sup> Artículo 16, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>147</sup> Artículo 21, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>148</sup> Artículo 24, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>149</sup> Artículo 31, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

En función del rol de la comunidad de forma preventiva y reactiva, el proyecto de Ley, es claro en mencionar que, la participación ciudadana en la gestión de riesgo deberá promoverse a nivel comunitario a través de la creación de comités locales<sup>150</sup>. Los procesos de conformación, capacitación y fortalecimiento de los comités de gestión de riesgos son responsabilidad de los GAD municipales<sup>151</sup> y provinciales<sup>152</sup>, quienes deberán informar anualmente sobre los avances de estos al ente rector<sup>153</sup>.

Una vez resuelto el primer debate sobre el proyecto de ley, el SNGRE continuará contribuyendo a este proyecto a través de mecanismos participativos para solventar las observaciones que se generen y, de esta forma, establecer un marco jurídico para la prevención, mitigación, reparación en el territorio nacional<sup>154</sup>.

### **5.3 Análisis comparado entre la legislación colombiana y peruana**

Bajo un enfoque de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de proteger los derechos ante situaciones de desastres, a la luz de las directrices y principios del Marco de Sendai. Es así, que, los Estados deben adoptar marcos legislativos y administrativos para implementar una estrategia nacional de reducción de riesgos<sup>155</sup>. A nivel andino, Colombia y Perú, cuentan con leyes de gestión de riesgos. Por otra parte, Ecuador, cuenta con una norma constitucional que obliga al estado a proteger a las personas, colectividades y la naturaleza frente a los desastres; sin embargo, aún no cuenta con una ley.

En Colombia, la participación de la ciudadanía como mecanismo vinculante en el proceso de formulación de políticas públicas, sobre planes de gestión del riesgo, están sujetas a lo expuesto en la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastre, denominada “Ley 1523”<sup>156</sup>, la cual enuncia los principios<sup>157</sup> y los términos en los cuales

---

<sup>150</sup> Artículo 32, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>151</sup> En el ámbito urbano.

<sup>152</sup> En el ámbito rural.

<sup>153</sup> El ente rector del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión del Riesgo de Desastre establecerá los lineamientos y directrices.

<sup>154</sup> Aprobado el informe del proyecto de Ley de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, publicado el 04 de julio de 2022, <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/aprobado-el-informe-del-proyecto-de-ley-de-gestion-integral-del-riesgo-de-desastres/>

<sup>155</sup> Prioridad I - IV, Resolución del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 – 2030, 2015.

<sup>156</sup> Ley 1523, El Congreso de Colombia, 2012.

<sup>157</sup> Se hace especial énfasis en el principio participativo, donde se recalca la participación de las comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común.

se deben llevar a cabo los procesos de participación, desde la gestión<sup>158</sup>, quienes la conforman<sup>159</sup>, las competencias de las mismas<sup>160</sup> y el regreso a la normalidad<sup>161</sup>.

En Colombia hacer un análisis de la participación ciudadana en los planes de gestión del riesgo, implica hacer una reflexión desde dos vertientes, primero, una posición institucional<sup>162</sup>, la cual aboga por directrices institucionales en procura de la consolidación de mecanismos garantes para la participación, y una segunda vertiente de índole académico y desde organizaciones civiles las cuales se centran en las dificultades presentadas en las instancias de participación<sup>163</sup>.

Por un lado, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo a Desastres 2015-2025, el cual contempla, la participación desde un punto de vista nominal. A su vez, la enmarca de forma prospectiva donde, refiere que, es necesario crear estrategias de participación con enfoque diferencial, dirigidas a fortalecer el conocimiento que tiene la población sobre los riesgos en su entorno, la reducción y la respuesta ante eventuales emergencias y desastres<sup>164</sup>.

Este tipo de avances se enfocan más en temas de divulgación de estrategias, por medios de información masivos; adicionalmente, contempla la gestión de riesgos a desastres como un pilar para la sostenibilidad del desarrollo económico del país, para lo cual, requiere la articulación de diferentes organismos estatales<sup>165</sup>.

Cabe destacar que, los avances en materia de participación ciudadana y construcción de políticas públicas, no son presentados en los informes con cifras concretas nacionales en torno a la participación en los diferentes procesos de formulación de planes a nivel local y regional; no existe información consolidada de la participación por número de habitantes en cada municipio, así como una estrategia sectorial que

---

<sup>158</sup> Artículo 1, Ley 1523, 2012.

<sup>159</sup> Artículo 8, Ley 1523, 2012.

<sup>160</sup> Artículo 62, Ley 1523, 2012.

<sup>161</sup> Artículo 64, Ley 1523, 2012.

<sup>162</sup> Velásquez C, González R, “¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?”, *Territorios* (2010), 10-11.

<sup>163</sup> Treviño F, Orozco A, “Comunicación y participación ciudadana en la prevención de riesgos”, *Derecom* (2016), 119-138.

<sup>164</sup> Unidad Nacional de Gestión del riesgo de Desastres. [UNGRD] (2016). Plan Nacional de gestión del riesgo de desastres una estrategia de desarrollo 2015-2025. Arkimax Internacional Ltda.

<sup>165</sup> Rueda Rodríguez B, “La efectividad de la participación desde la experiencia de las instancias deliberativas locales en Bogotá”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* (2012), 131-155.

contemple las falencias estructurales en la participación, y permita lineamientos base para el desarrollo a nivel local<sup>166</sup>.

Asimismo, en Colombia, en cuanto a la segunda vertiente, los estudios de organizaciones internacionales<sup>167</sup> parten desde la concepción del ciudadano como individuo y su rol sobre la gestión del riesgo a partir del uso y la apropiación de la tierra. Ambas premisas importantes, como factor dinamizante de las estrategias implementadas para la formulación de políticas, y desde la responsabilidad individual sobre el uso de la tierra, ante la probabilidad de recalar en un eventual riesgo<sup>168</sup>. Es así, que el individuo, se concibe como un actor dinamizante en la gestión del riesgo y, por lo tanto, trascendental en la evaluación de riesgos y planteamiento de iniciativas<sup>169</sup>.

La legislación colombiana, en materia de participación ciudadana y gestión de riesgos se queda en la “ley”, pues, si no se presentan las condiciones de participación necesarias en las políticas públicas, en el marco de un contexto democrático, de derechos humanos y desarrollo, difícilmente las políticas pueden fortalecer y fomentar el ejercicio de la gobernabilidad<sup>170</sup>. A pesar que se han realizado avances en materia de participación, aún existen desafíos a superar que conlleven a una correcta aplicación y efectivización del derecho<sup>171</sup>. Entonces, en la praxis dicha “participación” no tiene una repercusión en la formulación de los planes de gestión de riesgos.

En Perú, por otra parte, la participación ciudadana está sujeta a lo expuesto en la Ley N° 29664<sup>172</sup>, misma que enuncia los principios<sup>173</sup> y donde se tipifican los objetivos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre<sup>174</sup>, además de la participación de

---

<sup>166</sup> Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas, Informe, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe, 2012.

<sup>167</sup> Países latinoamericanos y caribeños débiles en gestión de riesgos de desastres naturales, Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Informe, 27 de enero del 2005.

<sup>168</sup> Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe.

<sup>169</sup> Protección del desarrollo contra los desastres “Apoyo del PNUD al marco de acción de Hyogo”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Programa, 2013.

<sup>170</sup> Castillo Mónica, “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de gobernanza: reflexiones teóricas”, *Scielo* (2017), 157-180.

<sup>171</sup> Hurtado Jhoan, “La participación democrática en Colombia: un derecho de evolución”, *Justicia Juris* (2016), 59-76.

<sup>172</sup> Ley 29664.- Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), Congreso de la República.

<sup>173</sup> También se hace énfasis en el principio de participación, el cual debe de realizarse de forma organizada y democrática.

<sup>174</sup> Artículo 8, Ley 29664.

las entidades privadas y la sociedad civil<sup>175</sup>, estableciendo el rol que cumple está en materia de participación<sup>176</sup>.

El Instituto Nacional de Defensa Civil transfirió de forma progresiva sus funciones y competencias<sup>177</sup> entre el 2004 y el 2010<sup>178</sup>. Sin embargo, los gobiernos regionales han tenido dificultades para asumir las atribuciones en las áreas transferidas: capacitación, estimación del riesgo, inspecciones técnicas y logística de emergencias<sup>179</sup>.

En general, en Perú, aún es débil la participación ciudadana en la Gestión de Riesgos de Desastres<sup>180</sup>. Los municipios al no tenerlo en agenda, no tienen políticas ni estrategias para fomentar la participación ciudadana en esta materia. Los proyectos realizados por otras ONG y Agencias de Cooperación han contribuido a fortalecer sobre todo las capacidades locales en algunas regiones donde se ejecutaron<sup>181</sup>. Por lo tanto, es importante que se implementen mecanismos correctivos para la mejora sustantiva de la participación ciudadana.

En base a la revisión realizada en todo este apartado, se ha determinado que, pese a los debates contemporáneos sobre participación ciudadana, su incidencia, alcance, legitimidad en la formulación de políticas públicas de gestión del riesgo<sup>182</sup>, es menester aclarar, que si bien existe un marco jurídico que regula y garantiza la participación activa en las diferentes etapas de la política pública, esto no supone una participación efectiva por parte de la población, dado la heterogeneidad del desarrollo de los procesos de implementación a nivel nacional, la falta de seguimiento a la participación y la carencia de sistematización de experiencias.

## **6Discusión**

La participación ciudadana no es una cuestión de moda o preferencia, sino que, la participación ciudadana es un derecho y una consecuencia necesaria de la evolución del Estado, la democracia y la gobernanza, con sus implicaciones sobre la política pública buscando mayor racionalidad. En ese sentido, este trabajo presenta un análisis para

---

<sup>175</sup> Artículo 18, Ley 29664.

<sup>176</sup> Artículo 19, Ley 29664.

<sup>177</sup> La Ley del SINAGERD transfirió las responsabilidades de gestión de riesgo a los gobiernos regionales y locales, entidades sectoriales y ONGs.

<sup>178</sup> La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú, Ayuda humanitaria y Protección Civil, 2012.

<sup>179</sup> Artículo 6, Ley 29664.

<sup>180</sup> Morillo John, Huachallanqui Jesús; Palacios Jessica, Uribe Yrene, “Gobernabilidad y participación ciudadana en el desarrollo local de Lima, Perú”, *Revista Venezolana de Gerencia* (2020), 1313-1325.

<sup>181</sup> Onuma José, “La gestión del riesgo de desastre en el Perú”, Plan de acción DIPECHO (2012).

<sup>182</sup> Castillo Cubillos, “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas”, *Revista CS* (2017), 157-180.

determinar en qué medida el Estado garantiza el derecho de participación de las colectividades afectadas en situaciones de riesgos y desastres.

En base a la revisión realizada en esta investigación, se ha determinado, que, durante las últimas décadas han proliferado las experiencias de participación ciudadana. A partir de instrumentos y resultados, muchas fueron las administraciones que han intentado involucrar a los ciudadanos en el diseño y la ejecución de sus políticas públicas. A pesar de estos esfuerzos, la participación ciudadana sigue siendo una encrucijada difícil de desarrollar.

En ese sentido, el Estado Colombiano<sup>183</sup>, Peruano<sup>184</sup> y Ecuatoriano<sup>185</sup> tienen el compromiso en su carta magna de construir una sociedad, a partir del reconocimiento y restablecimiento de derechos sociales y políticos, inherentes a la condición democrática de sus Estados. A partir de esta premisa, se puede identificar puntos en común en los tres Estados, pues, los avances en participación ciudadana en la construcción de políticas públicas de gestión de riesgo son insuficientes.

La carencia de transparencia de información en la construcción de políticas, el seguimiento, continuidad y veeduría de las acciones programadas distan de la realidad. Ecuador, debería de instaurar un proceso de verificación de información, que permita contrastar las acciones, a diferencia de Perú y Colombia, que han delegado estas funciones a gobiernos regionales y locales, donde el alcance e impacto ha sido deficiente. Misma situación ha establecido Ecuador a través de los GAD provinciales y municipales, donde la información es escasa.

A diferencia de Colombia y Perú, que ya contaban con una ley de gestión de riesgos, para Ecuador, es importante poder contar con una Ley Orgánica independiente y no dentro de un Código de Seguridad. La propuesta de Ley, representa para el país avances en facetas de prevención, mitigación, respuesta y recuperación; a diferencia de Colombia<sup>186</sup> y Perú<sup>187</sup>, que contaban con un marco jurídico.

En ese sentido, el proyecto de ley, crea un marco jurídico para la prevención, mitigación, reparación y generación de resiliencia en la población, frente a los desastres que amenazan el territorio nacional. El hecho de contar con una ley orgánica

---

<sup>183</sup> Artículo 2, Constitución Política de Colombia, 1991.

<sup>184</sup> Artículo 2, Constitución Política del Perú, 1993.

<sup>185</sup> Artículo 10, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>186</sup> Artículo 21, Ley 1523.

<sup>187</sup> Artículo 6, Ley 29664.

independiente, tal como otros Estados lo han expedido, representa un recurso jurídico vital, de hecho, es una “ley para salvar vidas”<sup>188</sup>.

Resulta irrisorio pensar que durante tantos años, Ecuador, enfrentó las emergencias sin una normativa adecuada y contextualizada en las realidades de los diferentes eventos adversos susceptibles en el territorio nacional. Por lo tanto, el proyecto de ley, resalta cuatro ejes claves: la regulación de la gestión integral de riesgos; regulación del sistema nacional de gestión de riesgos; desarrollo de principio de descentralización subsidiaria; y, la gobernanza del sistema.

A pesar que, uno de los principios de la gestión integral del riesgo de desastres, es la participación ciudadana, destinar sólo dos artículos en el apartado de gobernanza del sistema, no es suficiente. Artículos que sólo contemplan la conformación de comités<sup>189</sup>, voluntariados<sup>190</sup> y traslado de competencias a los GAD municipales y provinciales<sup>191</sup> y no se profundiza en los mecanismos para garantizar la participación de las colectividades.

Si bien es cierto, la sociedad escoge a sus representantes a nivel legislativo, el debate del proyecto de ley, integró a trece legisladores<sup>192</sup>, cifra que no garantiza el acceso, opinión y comunicación de todos los interés de las colectividades. Parece poco factible que, el proyecto de ley, sea una respuesta a lo ocurrido con las Provincias de Manabí y Esmeraldas, en abril del 2016 y demás riesgos por la ubicación geográfica del país.

Esta normativa es de gran transcendencia para los intereses de la sociedad y, mientras no integre las necesidades de todas las colectividades, versa sólo en una ley, simple y tácita, pero, sí realmente se construyera, desde el concepto de participación, se podría diseñar un cuerpo jurídico que permita enfrentar eficaz y eficientemente los riesgos de desastres.

Ecuador, a nivel de gobernanza, según lo establecido en el Marco de la Sendai, tiene que dar prioridad a la gestión de riesgos de desastres, pues, es responsabilidad del Estado, la gestión pública. Un Estado, que está enfocado en temas distantes de la participación y la prevención del riesgo y desastre y, que al parecer las mesas de diálogo se centran en otros temas de relevancia actual.

---

<sup>188</sup> Ramiro Narváez, entrevista por Richard Macías, 05 de octubre de 2022, transcrito. <https://www.facebook.com/watch/?v=458738296232525>

<sup>189</sup> Artículo 32, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>190</sup> Artículo 31, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>191</sup> Artículo 32, Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

<sup>192</sup> Aprobado el informe del proyecto de Ley de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, publicado el 04 de julio de 2022, <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/aprobado-el-informe-del-proyecto-de-ley-de-gestion-integral-del-riesgo-de-desastres/>.

Para abrir plenamente la participación ciudadana, es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanente como el referéndum y buscar sistemas políticos que hagan madurar crecientemente la participación ciudadana y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil en materia de gestión de riesgos.

Pero una vez más, este es sólo un espejismo de gobernanza, donde se diseñan, promueve, promulgan, reforman leyes, reglamentos y normativas, pero en qué medida es participativo. En este punto surgen más inquietudes que respuestas, ¿Dónde se encuentran publicadas las estadísticas de participación ciudadana en la construcción de políticas públicas? ¿Cuál será el porcentaje de participación de la ciudadanía en la evaluación y seguimiento a los procesos establecidos en la propuesta de ley de Gestión Integral de Riesgos de Desastres?

Es menester, recalcar que son más las inquietudes que se originan una vez determinada la importancia de la participación ciudadana y la gobernanza como interrelación entre el Estado y la sociedad civil. En este caso, el “sentirse parte de” significa el ejercicio del derecho a ser miembro de la comunidad política. A pesar de la manifestación formal de ese derecho a “ser parte”, si no se produce el efecto de “sentirse parte”, difícilmente se podrá ejercer la participación ciudadanía.

En efecto, se debe seguir avanzado, pues es la democracia, el modelo elegido por la sociedad, pero este, implica un rediseño profundo del Estado, de promover Estados democráticos desde su concepción, en lugar de uno burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de participación al estilo autoritario. Considerando que, la sociedad necesita lo contrario.

## **7 Conclusiones**

La participación ciudadana se ha convertido en un eje trascendental en la configuración de las democracias contemporáneas, al punto que los diversos sistemas políticos se han visto en la necesidad de reformularse con el fin de promover, potenciar y mejorar las condiciones de dicha participación en los diferentes escenarios. Para lo cual se han diversificado las instancias con las que cuentan los ciudadanos, generando un cambio de paradigma de ciudadanías consultivas y electoras, hacia ciudadanías reflexivas críticas y deliberantes.

Es así, que las necesidades que impone el territorio nacional en materia de riesgos y desastre, por su condición geográfica, requiere de un Estado emprendedor y ágil para la promoción del desarrollo. Por lo tanto, lo realizado hasta ahora, no es suficiente, pues se necesitan impulsar mecanismos efectivos y transparentes de participación ciudadana y, es a través de estos procesos, donde todos los actores participantes acostumbran a entender mejor la complejidad como algo inherente a todo proceso decisional público y, no como una anomalía a superar.

Esto se ha visto reflejado en diversas esferas públicas de orden local, nacional e internacional, donde los espacios de participación ciudadana tienen una mayor injerencia desde diversos roles como veedores, decisores, evaluadores y formuladores de planes programas y proyectos. Lo que ha diversificado la discusión sobre lo público, con la participación de nuevos actores que aportan otras ópticas a las discusiones.

Los planes de gestión del riesgo, como la acción estatal a nivel nacional para la implementación de medidas frente a eventuales desastres, también ha incorporado las nuevas dinámicas de participación ciudadana en su diseño; lo cual, se ha visto reflejado en los cambios normativos existentes y en el involucramiento de nuevos actores desde otros espacios de deliberación y en las construcciones alternas de participación ciudadana diferentes a los contemplados en las normas.

No obstante, el proyecto de ley avala el derecho de participación, pues, es uno de los principios específicos. Sin embargo, no es suficiente para garantizar una participación eficaz en la construcción de políticas públicas y en los procesos de gestión de riesgos de desastres. Los artículos, distan de la realidad y la forma en que se ejecutan los procesos, por diferentes limitantes; partiendo desde la normativa existente, dado que la misma contempla la importancia y la obligatoriedad de la participación, pero, no especifica las condiciones para la eficacia, ni los procesos de seguimiento y verificación.

El derecho de participación, es un tema de relevancia social, pero en la búsqueda de crear Estados participativos, se tipifican artículos sólo para integrar a la participación, como una premisa importante, pero que, no reflejan en la práctica, dichas premisas. Será claves, los lineamientos y directrices que expida el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos de Desastre, para verificar en qué medida se conforman y funcionan los mecanismos de participación propuestos en la ley.

Ecuador, ha evolucionado en la gestión del riesgo, a través de la propuesta de ley, que, ha implicado una articulación interinstitucional en procura de establecer programas integrales. No obstante, se presentan dificultades entorno a la participación ciudadana,

desde la distribución y destinación de recursos, las capacidades de gestión de entes descentralizados y el ordenamiento territorial.

Por último, una vez culminada la revisión literaria que orienta la presente investigación, se ha identificado que el proyecto de ley, establece la participación como un principio, pero este cuerpo jurídico no garantiza el derecho de participación de las personas o colectividades afectadas en situaciones de riesgos y desastres. El proyecto de ley, significa un gran avance a nivel jurídico, pero no es suficiente.