

N° 892

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

**DECRETO LEY ORGÁNICA DE URGENCIA ECONÓMICA DE GESTIÓN DE
RIESGOS Y DESASTRES**

GUILLERMO LASSO MENDOZA**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA****EXPOSICIÓN DE MOTIVOS****I. SOBRE LA CALIFICACIÓN DE URGENCIA ECONÓMICA DEL DECRETO LEY**

1. La gestión del riesgo de desastres es fundamental para la reducción de las afectaciones humanas y de las pérdidas y daños económicos a los cuales el Ecuador es susceptible; condición que se vuelve crítica, cuando el país, hasta el día de hoy, no cuenta con una ley orgánica para la gestión del riesgo de desastres que reduzca su vulnerabilidad como sistema ante las diferentes amenazas a las que se encuentra expuesto (Fenómeno El Niño, tsunamis, movimientos en masa, inundaciones, terremotos, entre otros).

2. Incluso, por la incidencia relativamente previsible de desastres naturales, como evidencia, las referencias que se tiene entre los años 2002 y 2022 (últimos 20 años) sobre pérdidas económicas, muestran un valor total de doce mil millones de dólares de los Estados Unidos de América, y un promedio anual producto de estas pérdidas, de seiscientos millones de dólares de los Estados Unidos de América, aproximadamente. Es decir, la incidencia de eventos o desastres tiene efectos económicos materiales.

Desastre	Costos de reconstrucción (Millones de dólares)	Pérdidas (Millones de dólares)	Total (Millones de dólares)	%	Fuente
Inundaciones 2008		\$1,200.00	\$1,200.00	2.5% PIB	(PNUD, 2011)
Crisis Energética por sequía		\$1,000.00	\$1,000.00		(BBC Noticias, 2009)
Inundaciones 2012		\$237.90	\$237.90	4.6 % PAI- 1.3 % PGE	(MAE 2012)
Fenómeno de El Niño 2015-2016		\$3.20	\$3.20		(Banco Mundial, 2018)
Terremoto 2016	\$3,344.00		\$3,344.00		(Banco Mundial, 2018)
COVID 19 (hasta mayo 2020)		\$6,421.00	\$6,421.00		(Banco Mundial, 2018)
Total	\$3,344.00	\$8,862.10	\$12,206.10		

Elaboración: Secretaría de Gestión de Riesgos

3. Por otra parte, en conexión directa con los efectos económicos descritos, las afectaciones humanas contabilizadas para un periodo entre el año 2010 y el 4 de mayo de 2023, muestran un total de 1.337 fallecidos y 56.064 damnificados.

GUILLERMO LASSO MENDOZA**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA****PERSONAS DAMNIFICADAS Y FALLECIDAS, AÑOS 2010 AL 2023**

Elaboración: Secretaría de Gestión de Riesgos

4. Este proyecto de decreto-ley, si bien nota la incidencia de riesgos, desastres y sus efectos económicos medibles, no propone, sin embargo, un cuerpo legal global de gestión, sino de manera excepcional y urgente reformas asociadas al impacto científicamente certero e inminente del Fenómeno de “El Niño”. No solo que la llegada inminente de este Fenómeno es una conclusión de certeza científica, sino que la magnitud y efectos inmediatos pueden tener una dimensión catastrófica.

5. En el primer trimestre de 2023, el mar frente a las costas de Ecuador y Perú evidenció un rápido y anómalo calentamiento. Dichas condiciones, junto con factores atmosféricos como la presencia sobre el territorio de la Zona de Convergencia Intertropical (ZCIT) y el arribo de fases activas de la Oscilación Madden-Julian (OMJ), favorecieron el desarrollo de un invierno muy lluvioso, con impactos como inundaciones y movimientos en masa en zonas susceptibles y con grado alto de vulnerabilidad. Las anomalías cálidas en el Pacífico Oriental favorecieron también una perspectiva a mediano plazo de El Niño (fase cálida del ENOS - El Niño-Oscilación del Sur), expresada por primera vez en el boletín de prensa del Comité Nacional ERFEN (Estudio Regional del Fenómeno El Niño) del 23 de marzo de 2023.

6. Al pasar los meses de abril y mayo de 2023, la perspectiva de la llegada al Ecuador del Fenómeno El Niño se iba confirmando para el segundo semestre del año 2023, de acuerdo con lo reportado en los boletines ERFEN correspondientes. El 5 de mayo de este año, ERFEN estableció un sistema de aviso nacional para el Fenómeno El Niño, determinando un estado de “Observación”.

7. En ese punto, la anomalía de la temperatura superficial del mar entre Ecuador y las Islas Galápagos se mantuvo en promedio en +2.4°C, y aumentando en el Pacífico Central desde 0°C a 0.4°C. También, la probabilidad de ocurrencia de condiciones de El Niño en el trimestre comprendido entre mayo y julio de 2023 fue del 62%. El 16 de mayo de 2023, con base en los resultados del Índice Ecuatoriano del Fenómeno El Niño (IEFEN) de ERFEN y a la aplicación

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

del protocolo para la emisión de alertas por eventos El Niño de la Secretaría de Gestión de Riesgos, se declaró una “Alerta Amarilla” ante el progreso de anomalías cálidas en el Pacífico Tropical (regiones Niño 3.4 y Niño 1+2), así como de las probabilidades de ocurrencia de condiciones del Fenómeno El Niño (Niño 3.4) en el segundo semestre de 2023 (trimestre MJJ: 82%, trimestre JJA: 89%, y superior al 90% en los trimestres restantes hasta finales de 2023), las cuales se proyectan también en la región Niño 1+2 (frente a la costa de Ecuador y Perú).

8. Hacia finales de mayo de este año, el índice semanal de la anomalía de temperatura superficial del mar Niño 3.4 (Pacífico Central) estuvo por sobre el umbral para El Niño ($> +0.5^{\circ}\text{C}$). De igual forma, el índice de Oscilación del Sur IOS-BOM también estuvo por debajo del umbral para El Niño (< -7), que indica que la atmósfera poco a poco se está acoplando al océano bajo las condiciones previas de calentamiento progresivo del Pacífico Tropical (siendo las anomalías cálidas más evidentes en el Pacífico Oriental), tránsito de ondas de Kelvin, profundización de la termoclina ecuatorial (siendo este cambio más evidente en el Pacífico Oriental), así como un nivel del mar más alto que lo normal frente a las costas de Ecuador y Perú (30 cm).

9. Bajo las condiciones océano-atmosféricas actuales, la perspectiva del Fenómeno de El Niño de los siguientes meses, el estado actual del índice IEFEN “Observación de El Niño”, y el presente estado de alerta por probable ocurrencia de este Fenómeno en Ecuador (“Alerta Amarilla”, Secretaría de Gestión de Riesgos) obligan al Estado ecuatoriano a comenzar preparaciones urgentes e inmediatas de prevención y reacción ante la ahora certeza e inminencia de este Fenómeno. La fase pico de este evento (desarrollo máximo de las condiciones cálidas en el Pacífico Tropical) se dará en el trimestre de diciembre de 2023 a febrero de 2024. Sin embargo, es técnicamente plausible, dependiendo de la magnitud del evento, que el pico del Fenómeno El Niño se adelante y con ello se adelante también la estación de lluvias (en octubre de 2023, escenario más grave). En el escenario más probable, el pico del evento sería en coincidencia con el inicio de la estación de lluvias (diciembre de 2023).

10. La estación de lluvias de los años 2022 a 2023 fue catalogada por el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI) como uno de los más lluviosos de los registros recientes (con referencia a Guayaquil, fue el 4to más fuerte), con incidencia de eventos de inundaciones y movimientos en masa. Como ejemplo se destacan los eventos de inundación en la provincia de El Oro, cantón Santa Rosa (marzo); provincia de Guayas, cantón Guayaquil (urbano, varios eventos en marzo y abril); riadas en la provincia de Los Ríos, cantón Babahoyo (marzo y abril); cuenca media y baja del cantón Daule (abril), y provincia de Esmeraldas y de Manabí, sector norte (junio). En movimientos en masa, el evento más grave fue el de Alausí (26 de marzo de 2023). La Secretaría de Gestión de Riesgos reportó, entre el 1 de enero de 2023 al 12 de junio de 2023, las siguientes afectaciones por la estación lluviosa: 37 fallecidos, 121.141 personas afectadas, 84 kilómetros de vías afectadas (principalmente en la estribación occidental de los Andes), 30.802 hectáreas de superficie agrícola impactada, 1,156 unidades educativas impactadas y 52 establecimientos de salud impactados.

11. Cuando el Fenómeno de El Niño es categorizado como fuerte y/o muy fuerte, su impacto más reconocido es un adelanto en la estación de lluvias y un incremento en cantidad y frecuencia de las precipitaciones, una vez desarrollado este Fenómeno en coincidencia con el invierno en la zona insular (Galápagos), zona costera y estribaciones occidentales andinas hasta los 1,500 metros

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

sobre el nivel del mar. Estas condiciones se traducen en una cascada de impactos en el territorio de los cuales, los más relevantes y graves, son inundaciones y movimientos en masa. Otro impacto típico que ocurrió en eventos del Fenómeno de El Niño de años anteriores fue la erosión costera en el filo litoral con la llegada de oleajes más energéticos, un nivel del mar más alto (por arribo de ondas de Kelvin) y la ocurrencia de aguajes.

12. En los últimos 30 años, comprendidos entre los años 1994 y 2023, han ocurrido varios eventos producto del Fenómeno de El Niño, principalmente en los años 1994 y 1995; 1997 y 1998; 2002 y 2003; 2006 y 2007; 2009 y 2010; 2015 y 2016; y, 2018 y 2019. De estos 7 eventos, el que ha tenido mayor magnitud (anomalías mensuales de temperatura superficial del mar superiores a 2°C en el Pacífico Central y Oriental durante la etapa pico) y ha causado mayores impactos en nuestro país, fue el Fenómeno de El Niño acaecido en los años 1997 y 1998, que implicó para el Ecuador 286 fallecidos, 30.000 personas damnificadas y pérdidas económicas por dos mil ochocientos ochenta y dos millones de dólares de los Estados Unidos de América, equivalentes al 17% del PIB de 1997.

13. Según los estudios y la información disponible, el Fenómeno de El Niño que viene en este año y en el 2024, tendrá un impacto mayor en cuanto a fuerza, que aquel indicado en el párrafo anterior. La fortaleza del Fenómeno es directamente proporcional al incremento observable de la temperatura oceánica. Como consta explicado previamente, este incremento de temperatura observable a mediados de 2023, es mayor que a aquel que se presentó en el Fenómeno de El Niño ocurrido en los años 1997 y 1998, que ya fue humana y económicamente catastrófico.

i. Test de calificación de procedente de los decretos-ley propuesto por la Corte Constitucional.

14. En una circunstancia en que haya operado la disolución de la Asamblea Nacional de acuerdo con lo expuesto en el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador, las potestades presidenciales en materia legislativa permanecen bajo un particular y coyuntural marco: el de permisión de promulgar decretos-leyes de urgencia económica.

15. La Corte Constitucional del Ecuador, ha calificado esta facultad como posible pero extraordinaria pues se *“produce en circunstancias en las que el órgano legislativo ha sido disuelto y por tanto su emisión debe responder a circunstancias económicas urgentes que no puedan esperar a ser debatidas en la Asamblea Nacional.”*¹

16. Así, la Corte Constitucional ha manifestado que en su dictamen incide primariamente el criterio de excepcionalidad, entendido este como una forma de aseguramiento de no uso indiscriminado de aprobación de decretos-ley. Ciertamente, este decreto-ley cumple con ese primer elemento de control constitucional. Es argumentable que ningún aspecto de la vida nacional es tan poderoso, crítico y excepcional como el Fenómeno de El Niño que se avecina inminentemente.

17. Con la superación de este primer parámetro, la Corte Constitucional ha manifestado que todo decreto-ley debe ser efectivamente económico. En ese análisis de materia, la Corte

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-23-UE/23 párr. 49.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Constitucional ha anticipado que su evaluación será por exclusión. Es decir, los proyectos serán económicos siempre que no *se incluyan temas que no sean económicos*.²

18. Además del análisis de materia (económica), la Corte Constitucional ha dado especial énfasis en el elemento de la urgencia, exponiendo: *“Esta Corte considera que, en primer lugar, una norma con carácter de urgencia económica debe responder a circunstancias apremiantes que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata.”*³

19. En este sentido, para determinar si los contenidos del proyecto de decreto-ley son de urgencia económica, la Corte Constitucional del Ecuador también ha determinado que:

*“78. (...) resulta importante analizar la inmediatez de los efectos económicos de estas medidas en relación con las circunstancias apremiantes, de tal forma que no pueda esperarse hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional, como manda el artículo 148.”*⁴

20. Como se puede apreciar, la Corte Constitucional del Ecuador ha concebido un criterio general de excepcionalidad de la facultad de emisión de decretos-leyes. Luego, en específico, ha fijado tres parámetros para analizar si un proyecto de decreto-ley puede ser considerado como urgente en materia económica: (i) La concurrencia de circunstancias apremiantes que requieran de una respuesta inmediata del Gobierno Nacional; (ii) una conexidad plausible entre las medidas económicas y aquellas circunstancias apremiantes; y (iii) la inmediatez de los efectos económicos de las medidas adoptadas a través del proyecto de decreto-ley.

ii. La excepcionalidad del ejercicio de la facultad de expedición de decretos-ley.

21. Más allá de que el artículo 148 de la Constitución de la República no establece un parámetro de excepcionalidad en el ejercicio temporal de la facultad de expedición de decretos-ley y los decretos-ley en sí mismo son controlables por dictamen de la Corte Constitucional y, luego por acción pública de la Asamblea Nacional; incluso si se considerare adecuado un criterio de excepcionalidad absoluto, no hay duda de que este decreto-ley es una actuación del poder público ejecutivo que se ejerce de manera excepcional por una coyuntura específicamente grave.

iii. (i) La concurrencia de circunstancias apremiantes que requieran de una respuesta inmediata del Gobierno Nacional.-

22. Es evidente que hay apremio para el Gobierno Nacional en la expedición de este decreto-ley. Es objetivo que el Fenómeno de El Niño iniciará en 2023. Es altísimamente probable que será de mayor magnitud que el experimentado en los años 1997 y 1998. Es objetivo que no hay en este momento normas de rango legal indispensables para la prevención y acción ante esta realidad científica. Es indiscutible que el Fenómeno de El Niño puede precipitar una crisis por

² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1º-23-UE/23 párr. 78.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 2-23-UE/23 párr. 79.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 2-23-UE/23 párr. 78.

GUILLERMO LASSO MENDOZA**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

pérdidas económicas que afecta toda esfera particular y colectiva en el Ecuador. El momento de actuar es ya y no existe lugar para postergaciones.

23. De conformidad con la Organización Meteorológica Mundial, El Niño es “*un fenómeno natural caracterizado por la fluctuación de las temperaturas del océano en la parte central y oriental del Pacífico ecuatorial, asociada a cambios en la atmósfera*”⁵. Este fenómeno natural, de acuerdo con estimaciones económicas, además de la afectación que generaría a la población en general, tendría un impacto devastador en la economía, con pérdidas estimadas en 3 billones de dólares.⁶ Este fenómeno natural acentúa las dificultades en las cadenas de suministros y afecta también a la demanda de exportaciones, especialmente en el sector turístico, agropecuario e industrial, así como a las decisiones de inversión de los agentes en un entorno de elevada incertidumbre.

24. Por consiguiente, la aprobación del proyecto de decreto-ley permitiría prepararnos de manera más efectiva para hacer frente a los desafíos económicos que son seguramente resultado de este fenómeno natural en combinación con las vulnerabilidades del país. La inminente llegada del Fenómeno de El Niño, junto con todos los efectos adversos que pudieran sobrevenir a su advenimiento, determinaría una evidente circunstancia apremiante que obliga la adopción de medidas rápidas para proteger el sistema de gestión de riesgos y minimizar las consecuencias adversas de este fenómeno natural.

25. Asimismo, la Corte Constitucional del Ecuador ya determinó en su dictamen No. 4-23-UE que la inminente llegada del Fenómeno de El Niño, cumple con la justificación de urgencia económica. De hecho, la Corte Constitucional expuso que la inminente llegada del fenómeno de El Niño, junto con sus efectos adversos en la economía nacional (además de la permanencia de los efectos adversos causados por la pandemia del COVID-19) cumple con el primer sub requisito (i.e. circunstancias apremiantes).⁷

26. Claramente la conversación de la Corte Constitucional en torno a la gravedad del Fenómeno de El Niño es un antecedente de que este decreto-ley supera el análisis de urgencia o, como lo ha fraseado la Corte Constitucional, se expide en el marco de la existencia de *circunstancias apremiantes*.

27. Además de lo dicho, aunque lo *apremiante* se define por sí mismo, hay una circunstancia temporal especialmente relevante que incide y enfatiza la urgencia así definida. Es claro que en el mejor escenario el Fenómeno de El Niño iniciará en sus efectos en diciembre de 2023, pero es probable que lo haga antes, en octubre de 2023. Esa posibilidad real implica que hay un escenario en el que la próxima Asamblea Nacional no esté constituida para el momento en que los embates económicos y sociales del Fenómeno se presenten. Pero incluso, si se hubiere constituido la Asamblea Nacional, como los efectos de este decreto-ley son en parte preventivos y preparativos, el lapso entre esa constitución del órgano legislativo y la llegada de El Niño hace imposible que

⁵ Organización Meteorológica Mundial, El Niño/La Niña Hoy (Consultado el 29 de junio de 2023) <https://public.wmo.int/es/el-ni%C3%B1o-la-ni%C3%B1a->

⁶ Morgan Kelly, In Years After El Niño, Global Economy Loses Trillions, Dartmouth University, 2023. <https://home.dartmouth.edu/news/2023/05/years-after-el-nino-global-economy-loses-trillions>

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-23-UE/23 párr. 100.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

la nueva Asamblea Nacional actúe en tiempo adecuado. No es posible arribar a una conclusión distinta, como se ha expuesto antes, que este decreto-ley se debe aprobar por estas cuestiones excepcionales y, como ha entendido la Corte Constitucional, coyunturalmente apremiantes.

iv. (ii) Una conexidad plausible entre las medidas económicas y aquellas circunstancias apremiantes.-

28. El presente decreto-ley presenta como medidas económicas un diseño institucional que permita afrontar los riesgos de mejor manera, y consecuentemente reducir las afectaciones humanas y económicas resultantes. Estas medidas tienen una clara conexidad con la circunstancia apremiante de ocurrencia del Fenómeno de El Niño y su certera incidencia económica negativa para el país. La estructuración de la institucionalidad del sistema de riesgos es lo que permitirá coordinar una respuesta adecuada a todos los niveles de gobierno frente a la amenaza y así minimizar su impacto.

v. (iii) La inmediatez de los efectos económicos de las medidas adoptadas a través del proyecto de decreto-ley

29. No hay discusión sobre la inminencia de la llegada del Fenómeno de El Niño. Pero asociadamente, tampoco hay discusión sobre los efectos económicos de esa llegada. La urgencia económica del presente decreto-ley surge de una proyección de efectos que alcanza ya grado de certeza. Como se ha visto en las dos ocasiones anteriores paradigmáticamente negativas (años 1983 y 1998), el Fenómeno de El Niño ha sido devastador para la economía del país, tanto es así que ha promovido incluso procesos políticos y sociales de enorme profundidad. Según la Secretaría de Gestión de Riesgos, en los años 1982 y 1983, los daños ascendieron a USD\$ 1.051 millones, pérdidas importantes en los sectores productivos (63%), la infraestructura (33%) y los sectores sociales (4%); el monto de tales daños originó efectos negativos en el crecimiento del producto interno bruto (PIB), disminución de exportaciones, aumento del déficit fiscal y aumento de la inflación, entre otros, afectando el bienestar de amplios estratos de la población. Para los años 1997 y 1998, los daños ascendieron a USD\$ 2.881,60 millones, implicando pérdidas en los sectores productivos (53%), infraestructura (29%) y social (7%). Se reportaron además 292 fallecidos, 64.000 personas afectadas, 30.000 damnificados, y cerca de 12.000 viviendas afectadas. El Fenómeno de El Niño de finales de los años 90 fue, debatiblemente, además un evento disparador de la crisis de finales de siglo.

30. La implementación de la institucionalidad del sistema de gestión de riesgos y los sistemas de contención tendrá una aplicación inmediata cuando ocurra el desastre. La coordinación de la respuesta entre los distintos niveles de gobierno y diferentes instituciones desde el primer momento de la emergencia permitirá minimizar los contingentes económicos y humanos que se produzcan, disminuyendo pérdidas para la población, y ahorrando costos a la administración. Aunque es una realidad lamentable que es imposible suprimir esas pérdidas, toda disminución es urgente y naturalmente valiosa.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

II. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

31. El artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador establece que los proyectos de ley deben referirse a una sola materia. Este principio tiene como finalidad la racionalización de la actividad legislativa, no solo en relación con el diseño de cuerpos normativos dotados de coherencia, sino también con la democracia deliberativa y la organización de un adecuado debate centrado en una materia más o menos delimitada sin dispersiones inadecuadas⁸.

32. En palabras de la Corte Constitucional del Ecuador, “(...) no sólo se trata de la satisfacción de una mera formalidad (...), sino de un mandato constitucional en busca de técnica legislativa al momento de evaluar la pertinencia de que distintas disposiciones de un proyecto de ley formen un solo cuerpo normativo coherente.”⁹. De igual manera, dicho Organismo ha determinado la necesidad de que, junto con la verificación del principio de unidad de materia, se examinen las limitaciones a este principio, en la siguiente forma:

“A la hora de juzgar si, en un caso concreto, el principio de unidad de materia ha sido lesionado por la falta de conexidad entre todas las disposiciones de la ley, no debe tenerse en cuenta exclusivamente dicho principio, sino que es preciso atender también a otros principios constitucionales que lo delimitan y que podrían afectarse si se declarase la inconstitucionalidad de la ley por la falta de unidad de materia. (...) Para que las restricciones a esos otros principios estén justificadas es preciso que haya proporcionalidad entre tales restricciones y la satisfacción del principio de unidad de materia; esto, con arreglo a los artículos 2.2, 3.2 y 8 de la LOGJCC. El grado de conexidad material exigible en un caso concreto dependerá, entonces, del examen de proporcionalidad entre la unidad de materia y otros principios constitucionales.”¹⁰

33. En esa misma línea, este Organismo ha manifestado que:

“De ahí que, el juicio de constitucionalidad por la presunta contravención del principio de unidad de materia ha sido considerado por esta Corte en sus sentencias como un control de ‘intensidad intermedia’ a fin de no aplicar criterios demasiado laxos en perjuicio de la racionalización de las prácticas legislativas, ni tampoco excesivamente rígidos que descarten conexidades razonables dentro de los límites del ejercicio de la actividad legislativa.”¹¹

34. Así, para examinar si existe unidad de materia entre los preceptos de la norma, el artículo 116 de la LOGJCC determina que debe existir una conexión de carácter temático, teleológico o sistemático. Sobre estos elementos, la Corte Constitucional del Ecuador ha indicado que:

“(...) la conexidad temática debe establecerse a partir de las conexidades teleológica o sistemática. Según la primera, las disposiciones de una ley guardan conexidad mutua si

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 32-21-IN, de 11 de agosto de 2021, párr. 29.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados, de 12 de enero de 2022, párr. 62.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 32-21-IN/21, de 11 de agosto de 2021, párr. 31.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 58-11-IN/22 (acumulados), párr. 67.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

están orientadas a la consecución de uno o varios fines. Según la segunda, las disposiciones de una ley guardan conexidad sistemática si su contenido da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos.”¹²

35. Ahora bien, cuando se trata de una norma urgente en materia económica, la Corte Constitucional del Ecuador ha sostenido que:

“Las fuertes limitaciones temporales para la tramitación de los proyectos de urgencia económica denotan que en estos existen notorias menores posibilidades de discusión y participación por parte de legisladores y la ciudadanía, pesa a la complejidad de los asuntos que abarcan. Esto precisamente justifica un control más exigente del principio de unidad normativa por parte de la Corte Constitucional a fin de salvaguardar que no hayan existido dispersiones normativas inadecuadas que hayan imposibilitado arribar a consensos políticos dentro del plazo constitucional y emitir una respuesta legislativa al proyecto recibido.”¹³

36. De manera que, para este tipo de leyes de urgencia económica, la Corte Constitucional del Ecuador ha manifestado que efectúa un control riguroso sobre la sujeción al principio de unidad de materia, para verificar si dicha ley cumple con los parámetros establecidos por el artículo 116 de la LOGJCC, esto es: 1) Todas las disposiciones de una ley deben referirse a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático; 2) La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título; y, 3) Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y definitivos, entre otros.

37. Por lo tanto, a efectos de fundamentar la verificación del principio de unidad de materia en el presente proyecto de decreto-ley, se demostrará la conexidad temática, teleológica y sistemática de este, así como la correspondencia entre el título del proyecto y su contenido, así como la exposición de motivos.

38. En primer lugar, respecto a la temática del proyecto de decreto-ley de Urgencia Económica de Gestión de Riesgos y Desastres es claro que el objeto del proyecto de decreto-ley referido, queda plenamente determinado en su artículo 1, esto es, normar la gestión del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, a efectos de ejecutar acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y reactivación económica y productiva para enfrentar las consecuencias derivadas de tales fenómenos naturales y así reducir el riesgo de pérdidas humanas y económicas. Por lo tanto, además de que existe una correspondencia directa entre el título del proyecto de ley y la materia que pretende regular, en lo material hay un tema dominante o eje temático de la norma también claramente definido.

39. Posteriormente, se evidencia en su artículo 2, que el ámbito de aplicación del proyecto de decreto-ley, será en todo el territorio nacional y de cumplimiento obligatorio para el sector público y privado; así como, a personas naturales, jurídicas o mixtas, comunidades, nacionalidades,

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 32-21-IN/21 (acumulado), párr. 38.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 58-11-IN/22, párr. 72.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

comunales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, agencias de cooperación reconocidas en el país, de conformidad con los tratados y convenios vigentes. En consecuencia, el ámbito de aplicación territorial y los destinatarios de la norma se encuentran plenamente identificados.

40. Más adelante, se evidencia que el cuerpo normativo se encuentra compuesto por 4 capítulos, en el primero se contemplan las normas para la prevención y mitigación ante el riesgo de desastres, el que establece una planificación coordinada a nivel central y sectorial que, junto con la formulación y evaluación de políticas de gestión de riesgos, buscan configurar un control y revisión ex ante de los riesgos de desastres actuales y, posteriormente, determinar los mecanismos pertinentes para su mitigación y prevención, así como el análisis correspondiente para riesgos futuros. Así, se contempla finalmente una modalidad específica para respuestas inmediatas a riesgos detectados, como también la obligación de cooperación y comunicación interinstitucional a efectos de cumplir los parámetros y presupuestos antes descritos. Por lo tanto, dicho capítulo mantiene una correspondencia directa con el eje temático del cuerpo normativo.

41. En concordancia con lo anterior, el siguiente capítulo se encuentra dedicado a la respuesta y recuperación de los riesgos acaecidos. Por tal motivo, se constituye un sistema de alertas tempranas, cuya planificación y evaluación permitirá la declaratoria de alerta en las zonas en donde exista dicho riesgo de desastre, o ya haya ocurrido el mismo. De esta manera, se presenta un conjunto de pasos de forma progresiva, que son tendientes a un fin específico.

42. Sin embargo, no siempre podrán constituirse o declararse estados de alerta, pues los desastres pueden haber ya ocurrido y, en tal virtud necesitan ser atendidos de otra manera. Para tal efecto, se contempla dentro de este capítulo, las declaraciones de emergencia o desastre no deben confundirse con la institución jurídica de la declaratoria de emergencia establecida en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que, si bien establece un régimen similar, no se confunde con la especialización de la presente regulación coyunturalmente urgente. Tanto la declaratoria de emergencia, como la declaratoria de desastre contempladas en este proyecto de decreto-ley, están provistas por sus propias reglas pues serán aplicadas únicamente cuando exista el acaecimiento de un desastre o fenómeno natural, lo cual a su vez también justifica contar con un instrumento normativo específicamente dedicado a dicha problemática. Aquello no impide ni limita la modalidad de declaratoria de emergencia establecida para efectos de contratación pública. En consecuencia, se demuestra que la conexidad temática se mantiene con la estructura esencial del presente cuerpo normativo de manera teleológica y sistemática, al igual que los capítulos referidos pues, continúan en directa correspondencia con el objeto y eje temático que se pretende regular.

43. En conclusión, existe una vinculación clara, específica, estrecha, necesaria y evidente entre la temática del cuerpo normativo -prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y reactivación económica y productiva, para enfrentar las consecuencias de emergencias y desastres y reducir afectaciones y pérdidas humanas y económicas- junto con su justificación de motivos y considerandos. De manera que, no solo se demuestra la existencia de conexidad temática, sino también la existencia de vinculaciones como lo sistemático de sus disposiciones y su conexión teleológica. Se trata entonces de una coherencia directa y lógica con el tema dominante o eje temático que se pretende regular.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

44. En esa perspectiva, el presente instrumento presenta una coherencia sistemática que establece una modalidad de planificación, cooperación y coordinación interinstitucional a efectos de determinar los riesgos de desastres existentes, así como a estructurar y ejecutar las respuestas y recuperaciones ante el acaecimiento de ellos provocados por la inminente llegada del Fenómeno de El Niño. El espectro normativo ciertamente engloba una correspondencia consecucional entre sus disposiciones, estableciendo para el efecto las reformas que serían necesarias, sin que aquello repercute en contraposición o contradicción normativa con otros cuerpos legales. Dado que, el estándar de calificación del principio de unidad de materia es más intenso en los proyectos de ley de urgencia económica, se ha demostrado de forma íntegra la verificación de dicho principio, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución, la ley y la jurisprudencia referida en la presente sección, sin que exista vulneración conexas de otros principios constitucionales y, más bien, demostrando un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos.

III. ALINEACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

45. El “Plan Nacional para Crear Oportunidades 2023-2025” fue aprobado el 20 de septiembre de 2021 por el Consejo Nacional de Planificación.

46. El noveno objetivo de este Plan Nacional, correspondiente al Eje de Seguridad Integral, es “*Garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos*”. En este sentido, toda vez que la defensa nacional, protección interna y el orden público son competencias exclusivas del Estado, se busca fortalecer la gestión de riesgos identificando precisamente aquellos peligros naturales que afecten al territorio ecuatoriano, a través de la difusión de información oportuna y la coordinación y cooperación interinstitucional de acciones pertinentes y necesarias para determinar el estado actual de riesgos potenciales para prevenirlos y mitigarlos. También se busca establecer mecanismos de respuesta eficaces e inmediatos a los desastres ya acaecidos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 389 de la Constitución de la República.

47. Así entonces, para cumplir este objetivo, se deben considerar y cumplir las siguientes políticas:

9.1 *Fortalecer la protección interna, el mantenimiento y control del orden público, que permita prevenir y erradicar los delitos conexos y la violencia en todas sus formas, en convivencia con la ciudadanía en el territorio nacional y áreas jurisdiccionales.*

9.2 *Fortalecer la seguridad de los sistemas de transporte terrestre y aéreo, promoviendo ambientes seguros.*

9.3 *Impulsar la reducción de riesgos de desastres y atención oportuna a emergencias ante amenazas naturales o antrópicas en todos los sectores y niveles territoriales.*

9.4 *Fortalecer la seguridad y protección del Sistema Nacional de Rehabilitación Social desde la prevención, disuasión, control, contención, y respuesta a eventos adversos en situaciones de crisis.*

48. El presente decreto-ley sigue estos objetivos y políticas fielmente, con refuerzo coyuntural y emergente por la circunstancia excepcional del Fenómeno de El Niño. Plantea así un régimen especializado en la reducción de riesgos de desastres y atención oportuna a emergencias ocasionadas por fenómenos naturales, con incidencia económica material y directa en gran parte del territorio nacional. Adicional a aquello, se prevé también la acción cooperativa

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

y conjunta de los distintos niveles de gobierno a efectos de garantizar y cumplir los fines propuestos.

49. Asimismo, este proyecto de decreto-ley cumple con las políticas antes referidas, toda vez que contempla mecanismos que buscan “*Desarrollar e implementar sistemas de alerta para gestionar los riesgos de desastre en todos los niveles territoriales*”, lo que a su vez constituye el mecanismo para cumplir la meta 9.3.3 de dicho Plan de Desarrollo.

50. Este proyecto de decreto-ley está alineado a las políticas, metas y especificaciones del Plan Nacional, en particular porque propone por primera vez, un conjunto de normas que regulan de forma temporalmente adecuada el antes, durante y después de la ocurrencia de un riesgo de desastre o de un desastre ya acontecido. De hecho, para su plena efectividad, propone la reforma de varios cuerpos legales que contienen disposiciones conexas que necesitan modificarse a efectos de contar con un instrumento jurídico necesario y coherente, de manera que se dé cumplimiento íntegro a las finalidades de la propia norma, en beneficio de la ciudadanía y de forma protectora de la economía como medio fundamental para ese beneficio.

51. En consecuencia, este proyecto de decreto-ley, al contar con modalidades ex ante de identificación, prevención y mitigación de riesgos encontrados; así como modalidades de respuesta inmediata y recuperación, a través de la declaratoria de estados de emergencia y desastre, junto con la participación conjunta y coordinada de todos los niveles de gobierno, que contarán con el presupuesto necesario para enfrentar tales situaciones, y finalmente con la garantía de sostenibilidad y estabilidad del empleo, reactivación de actividades económicas y alivio financiero, cumple a cabalidad con el Plan Nacional de Desarrollo en los puntos, políticas, objetivos y metas que han sido previamente descritos y fundamentados.

52. Por estas razones brevemente expuestas, queda acreditada la relación del presente proyecto de decreto-ley con los objetivos económicos del Plan Nacional de Desarrollo.

53. Con fundamento en esta exposición de motivos, se presenta el siguiente proyecto de decreto-ley de urgencia económica:

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1 de la Constitución de la República define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia;

Que el artículo 3 de la Constitución de la República ordena que son deberes primordiales del Estado la planificación del desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo sustentable;

Que el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República reconoce *“el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental”*;

Que el numeral 1 del artículo 85 de la Constitución de la República dispone que las políticas públicas y las prestaciones de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad;

Que el artículo 261 de la Constitución de la República dispone, entre las competencias exclusivas del Estado Central, el desarrollo de la política económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria, comercio exterior y endeudamiento; la planificación nacional; el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales; las áreas naturales protegidas y los recursos naturales; el registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio;

Que los numerales 1 y 2 del artículo 276 de la Constitución de la República del Ecuador establecen que el régimen de desarrollo tendrá como uno de sus objetivos la construcción de un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable;

Que el artículo 277 numeral 5 de la Constitución de la República señala que, para la consecución del buen vivir, será un deber general del Estado: *“Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la Ley”*;

Que el artículo 303 de la Constitución de la República determina que la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva;

Que el artículo 334 de la Constitución de la República establece que le corresponderá al Estado, entre otras cosas, desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores;

Que el artículo 339 de la Constitución de la República determina que el Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras;

Que el artículo 389 de la Constitución de la República señala que el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad;

Que el artículo 390 de la Constitución de la República establece que 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;

Que las pérdidas económicas de los últimos veinte años muestran un valor total de doce mil millones de dólares de los Estados Unidos de América y un promedio anual, producto de estas pérdidas, de seiscientos millones de dólares de los Estados Unidos de América, aproximadamente;

Que el efecto económico estimado del último Fenómeno de El Niño fue calculado en pérdidas equivalentes al 17% del PIB ecuatoriano; pérdida de esa magnitud serían imposibles de asumir para la economía ecuatoriana contemporáneamente;

Que la Organización de Naciones Unidas, ha señalado que su agencia de meteorología anuncia que las condiciones del Fenómeno El Niño han comenzado en el Pacífico tropical por primera vez en siete años, preparando el escenario para un probable aumento de las temperaturas globales y patrones meteorológicos y climáticos perturbadores;

Que la Secretaría de Gestión de Riesgos, mediante Resolución No. SGR-156-2023 de 15 de mayo de 2023, resolvió declarar el estado de alerta amarilla por la posibilidad de ocurrencia del Fenómeno El Niño – Oscilación del Sur (ENOS) en los territorios ubicados a una altitud igual y menor a 1.500 msnm;

Que el artículo 148 de la Constitución de la República faculta al presidente de la República a disolver la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna; específicamente señala: *“La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiere arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo. (...)”*;

Que el 17 de mayo de 2023, mediante Decreto Ejecutivo No.741, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador, se disolvió la Asamblea Nacional del Ecuador por grave crisis política y conmoción interna;

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que el 05 de octubre de 2023 la Corte Constitucional del Ecuador emitió el dictamen No. 7-23-UE/23, favorable de constitucionalidad;

Que en el párrafo 221 del referido dictamen, la Corte Constitucional del Ecuador determinó que es posible la promulgación de este Decreto Ley en caso de que el presidente de la República considere que las disposiciones calificadas como constitucionales guardan armonía en su conjunto; y,

Conforme la facultad que me confiere el artículo 148 de la Constitución de la República, se expide el siguiente:

**DECRETO LEY ORGÁNICA DE URGENCIA ECONÓMICA DE GESTIÓN DE
RIESGOS Y DESASTRES**

**TÍTULO I
SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE GESTIÓN DE RIESGOS**

**CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1.- Objeto.- El presente decreto-ley tiene por objeto normar la gestión del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para la ejecución de acciones de prevención, preparación, respuesta, mitigación y recuperación ante emergencias y desastres. Tiene como objetivos fundamentales reducir el riesgo de desastres y encaminar la gestión pública cuando estos se produzcan, inevitablemente, para suprimir o reducir afectaciones y pérdidas, tanto humanas como económicas.

Artículo 2.- Ámbito del decreto-ley.- Las disposiciones del presente decreto-ley se aplican en el territorio nacional y son de cumplimiento obligatorio para todo el sector público y privado; personas naturales, jurídicas o mixtas; colectividades; comunidades; nacionalidades; comunas; organizaciones internacionales; organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales; y las agencias de cooperación reconocidas o acreditadas en el país, de conformidad con los tratados y convenios vigentes en el Ecuador.

Artículo 3.- Definiciones.- Para efectos del presente decreto-ley, téngase en cuenta las siguientes definiciones:

Estado de alerta.- Estado declarado con anterioridad a la manifestación grave de una amenaza bajo monitoreo, que permite tomar decisiones específicas para que se activen procedimientos de acción previamente establecidos.

Evento adverso.- Es una situación, suceso o hecho que produce alteración material en la vida de las personas, de la economía, los sistemas sociales y el ambiente, causado por fenómenos de origen natural o provocado por los seres humanos.

Emergencia.- Ocurrencia de una situación desencadenada por uno o más eventos adversos de origen natural o antrópico que afectan la seguridad, medios de vida y bienes de las personas, la

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

continuidad del ejercicio de los derechos de las personas o el funcionamiento normal de una comunidad o zona y que requiere de acciones inmediatas y eficaces de todas las entidades que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, cada una en el marco de sus competencias.

Escenario de impacto.- Análisis de las posibles afectaciones a la población y posibles daños o pérdidas en infraestructura o actividades productivas. Se construye sobre la hipótesis de la presencia de una amenaza y se considera un análisis de la vulnerabilidad y capacidades de la población y las infraestructuras o actividades productivas. Cuantifica y permite identificar brechas que la institución encargada del análisis no podría solventar por sus medios.

Desastre.- Es una interrupción muy grave en el funcionamiento regularmente esperado de una o más circunscripciones territoriales por incidencia de Eventos Adversos en el que se halle además excedida su capacidad para hacer frente a dicha situación. Resulta de la interacción de eventos peligrosos o amenazas, con las condiciones de exposición y vulnerabilidad que conlleva pérdidas o impactos de tipo humano, material, económico o ambiental que requiere atención tanto de los gobiernos autónomos descentralizados como del Estado Central. El desastre puede ser desencadenado por una amenaza natural o antrópica.

Riesgo de desastres.- Son las probables o posibles afectaciones y pérdidas, tanto humanas como económicas, que se ocasionarían debido a la ocurrencia de una emergencia o desastre en un determinado territorio. Está determinado por la amenaza, vulnerabilidad, nivel de exposición y capacidad de respuesta.

CAPÍTULO II

DE LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN ANTE EL RIESGO DE DESASTRES

Artículo 4.- Reducción de riesgos.- La planificación del desarrollo nacional, sectorial e institucional; la planificación, el ordenamiento territorial y uso de suelo de los gobiernos autónomos descentralizados y de las circunscripciones territoriales especiales incorporarán medidas y acciones de prevención, mitigación y preparación, para reducir las condiciones de riesgo de desastres existentes y para evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo a futuro.

La planificación contemplará y priorizará los recursos técnicos, financieros y operativos para el cumplimiento de los objetivos y metas de reducción del riesgo de desastres planteados en el respectivo plan nacional, sectorial o local.

En los procesos de planificación se garantizará la participación de las instituciones de educación superior y los organismos técnico-científicos.

Artículo 5.- Comprensión, conocimiento, previsión y monitoreo del riesgo de desastres.- La formulación, implementación y evaluación de políticas para la gestión de riesgos de desastres, se consideran actividades ex ante y deben basarse en la comprensión y uso sistémico e integral del conocimiento disponible de riesgos, así como del monitoreo de las amenazas y análisis de la vulnerabilidad, capacidad y grado de exposición a las amenazas, con el objeto de formular

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

acciones anticipadas para evitar, reducir o minimizar los riesgos de desastres a los que se encuentra expuesta la población y la naturaleza.

Para el efecto, los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y provinciales se sujetarán a lo dispuesto en esta ley y en la normativa y lineamientos generados por la entidad rectora de gestión de riesgos; por lo que, de forma concurrente, deberán:

1. Implementar las medidas y acciones para el análisis, evaluación y previsión del riesgo.
2. Identificar en sus jurisdicciones, las zonas de riesgo y vulnerabilidades y elaborar mapas de amenazas y riesgos.
3. Monitorear las amenazas de carácter natural en sus circunscripciones.
4. Implementar los protocolos para la generación de información y para el intercambio efectivo de la misma, con los demás integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.
5. Incluir el análisis de riesgos en los planes y proyectos de desarrollo local.
6. Planificar y ejecutar los recursos necesarios para la comprensión, conocimiento, previsión y monitoreo de riesgos en su ámbito territorial, incluidos mecanismos de capacitación y participación ciudadana.

Los gobiernos autónomos parroquiales rurales analizarán los riesgos presentes en sus circunscripciones e incluirán el análisis de riesgos en sus planes y proyectos de desarrollo local y capacitarán a las comunidades en la comprensión y conocimiento del riesgo.

Estos lineamientos deben ser observados por los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales dentro de su planificación, y su implementación deberá observar las reglas de financiamiento público.

Artículo 6.- Preparación y fortalecimiento de capacidades para la respuesta ante emergencias y/o desastres.- Los preparativos y el fortalecimiento de capacidades para dar respuesta ante emergencias y desastres, necesariamente implica incorporar en la planificación institucional, el conjunto de medidas y acciones diseñadas por la entidad rectora de gestión de riesgos, que deben ser ejecutadas de forma previa por los integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para asegurar una respuesta eficaz ante escenarios de impacto.

En ejercicio de sus competencias para la preparación y fortalecimiento de las capacidades para la respuesta ante emergencias y desastres, los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y provinciales, deberán:

1. Coordinar con otros niveles de gobierno, el ente rector de la gestión de riesgos, las instituciones del gobierno central presentes en la jurisdicción territorial, y otras instituciones del sector público y privado; acciones conjuntas de preparación y fortalecimiento de capacidades para la respuesta en su ámbito territorial.
2. Formular, mantener actualizado y socializar con las autoridades competentes, el plan de respuesta territorial frente a los riesgos de desastres, incorporando todas las medidas y acciones que permitan una respuesta oportuna y eficaz.
3. Elaborar escenarios de impacto para estimar las posibles afectaciones a la población, a los

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

- servicios y la infraestructura.
4. Implementar sistemas de alerta temprana.
 5. Planificar la evacuación y preparación de la población para el resguardo de la vida y medios de vida.
 6. Realizar simulacros y ejercicios para evaluar la capacidad de respuesta institucional y de la población.
 7. Apoyar los procesos de capacitación a los equipos de búsqueda, rescate, salvamento, respuesta y atención prehospitolaria.
 8. Preparar y organizar la asistencia humanitaria.
 9. Identificar y adecuar alojamientos temporales.
 10. Establecer un registro e inventario preciso y actualizado de recursos, bienes y suministros para la atención en caso de desastres.
 11. Conformar los comités de operaciones de emergencia.
 12. Planificar, ejecutar o gestionar los recursos necesarios para la respuesta en su ámbito territorial.
 13. Implementar otras medidas de preparación necesarias para la respuesta.

La entidad rectora de gestión de riesgos, las entidades sectoriales del gobierno central y demás entidades del sector público, incluirán de manera obligatoria en la planificación y diseño de sus respectivos planes de respuesta, mecanismos y medidas de preparación para la respuesta ante emergencias o desastres. Los que deberán contar con el respectivo financiamiento.

A fin de garantizar un adecuado manejo de la respuesta, la entidad rectora de la gestión de riesgos expedirá, mediante acuerdo ministerial, los lineamientos que deberán observar los gobiernos autónomos descentralizados y las instituciones del sector público para la coordinación y ejecución de las acciones de respuesta ante emergencias y desastres.

Artículo 7.- Comunicación para la gestión de riesgos.- Los medios de comunicación públicos y privados, cumpliendo con su responsabilidad social, y en el marco de las normas que les son aplicables, fomentarán y promoverán el desarrollo de campañas de sensibilización pública en cultura de prevención del riesgo de desastres. Estas campañas serán coordinadas con el ente rector en gestión de riesgos o con las autoridades locales bajo los lineamientos de la política pública de gestión de riesgos.

El Estado, a través de la entidad rectora de las telecomunicaciones, y el organismo de regulación de la comunicación, dictará los lineamientos para que los medios de comunicación públicos y privados destinen espacios en sus programaciones y en los horarios adecuados para la difusión de información relacionada con amenazas, eventos adversos, advertencias, alertas, emergencias o desastres.

La divulgación de información en situaciones de emergencia o desastre se realizará utilizando fuentes de información oficiales con el fin de evitar desinformación o pánico en la colectividad.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CAPÍTULO III

DECLARATORIA DE ALERTA Y DESASTRE

Artículo 8.- Sistemas de alerta temprana.- En el marco de los preparativos para la respuesta ante el riesgo de desastres, el ente rector de la gestión de riesgos emitirá los lineamientos para el diseño, la implementación, mantenimiento y actualización de los sistemas de alerta temprana en todos los niveles territoriales.

Estos sistemas estarán orientados a salvar la vida de las personas, reducir los daños y pérdidas ocasionados por desastres, y producir insumos para una comunicación oportuna frente a la presencia inminente de una amenaza o riesgo.

Artículo 9.- Declaratoria de estados de alerta.- La declaratoria de estado de alerta es una herramienta a través de la cual los organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos conocen las condiciones y evolución de amenazas para la activación de sus protocolos y la implementación de medidas de preparación, para salvaguardar la integridad de la población, de sus bienes y de la naturaleza.

La declaración de estados de alerta será competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, metropolitanos, provinciales y regímenes especiales, en el ámbito territorial de su competencia; y, del ente rector de la gestión de riesgos en casos de amenazas regionales y nacionales o en atención al principio de descentralización subsidiaria.

El reglamento general de aplicación de este decreto-ley regulará los estados y niveles de alerta, las condiciones para su determinación, los responsables, y los mecanismos utilizados para su difusión, de manera que permita:

1. La conformación o activación inmediata de los comités de operaciones de emergencia o sus mesas técnicas.
2. La activación inmediata, según corresponda, de las entidades de los diferentes niveles de gobierno o de otros sectores, para la revisión de los planes de respuesta, bajo las directrices y responsabilidad del Comité de Operaciones de Emergencia, respetando las competencias de cada entidad.
3. La activación inmediata de aquellas entidades del nivel nacional que no tengan presencia en la jurisdicción administrativa del gobierno local, pero que por sus competencias se requiera su participación para atender y responder a una posible emergencia o desastre.
4. Identificar y gestionar en todas las entidades activadas, la disponibilidad de los recursos necesarios para ejecutar los planes de respuesta ante una posible emergencia o desastre.
5. Activar un plan de comunicación ciudadana para informar de manera permanente la evolución de la amenaza.
6. Anticipar la evacuación y preparación de la población para el resguardo de la vida y medios de vida.
7. Delimitar zonas geográficas de exposición.

Otras determinadas en el reglamento general de aplicación del presente decreto-ley.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 10.- Declaratoria de desastre.- Cuando la emergencia acontecida supere la capacidad de las entidades activadas en los diferentes niveles de gobierno, y se necesite el apoyo de las instancias con mayor jurisdicción territorial, incluidas las instancias gubernamentales sectoriales, con base en los informes técnicos justificativos y la recomendación del Comité de Operaciones de Emergencia correspondiente, la autoridad municipal o metropolitana, podrá realizar la declaratoria de desastre, cumpliendo, para el efecto, con los criterios y parámetros normados en el reglamento general de aplicación de este decreto-ley.

En el ámbito regional y nacional, será el Presidente de la República el encargado de la declaratoria de desastre, bajo los criterios y parámetros establecidos en el reglamento general de aplicación de este decreto-ley.

La declaratoria considerará los informes elaborados por las unidades de gestión de riesgo correspondientes, tanto de los gobiernos autónomos descentralizados como de las instancias gubernamentales sectoriales, los que determinarán las afectaciones e impactos presentes en cada espacio territorial, especificando las necesidades prioritarias de atención.

El reglamento general de aplicación del presente decreto-ley, bajo los principios de oportunidad, eficiencia y eficacia, contemplará las regulaciones adicionales para la declaratoria de desastre, de manera que permitan:

1. La activación del Comité de Operaciones de Emergencia de mayor nivel territorial sea este provincial o nacional, dependiendo de las características del desastre.
2. La activación inmediata de todas las entidades de los diferentes niveles de gobierno requeridos, para la atención y respuesta al desastre, bajo las directrices del Comité de Operaciones de Emergencia responsable.
3. La activación de aquellas entidades del nivel nacional que no tengan presencia a nivel cantonal o provincial, pero que por sus competencias se requiera su participación para atender y responder al desastre.
4. El nivel de gobierno que realice la declaratoria de desastre, podrá realizar contrataciones de emergencia de acuerdo con lo indicado en la ley de la materia y el reglamento de aplicación de este decreto-ley.
5. Las instancias gubernamentales sectoriales cuyas capacidades fueron superadas en el marco de la declaratoria del desastre, podrán realizar contrataciones de emergencia de acuerdo con lo indicado en la ley de la materia y el reglamento de aplicación.
6. En caso de que la declaratoria de desastre provenga del Presidente de la República, se podrán utilizar los siguientes mecanismos:
 - a. Realizar contrataciones de emergencia de acuerdo con lo indicado en la ley de la materia y el reglamento de aplicación de esa Ley, por parte de todas aquellas entidades que se definan en la declaratoria de desastre.
7. La delimitación de las zonas geográficas afectadas.
8. La implementación de medidas extraordinarias como la evacuación de la población para el resguardo de la vida.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CAPÍTULO IV

DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 11. Infracciones graves.- Son infracciones graves las siguientes:

1. La difusión de alertas o información falsa referente a emergencias o desastres por cualquier medio cuando esta difusión cause zozobra en la población.
2. La omisión en la entrega de información o mecanismos de alerta temprana cuando esta omisión ponga en riesgo la vida de las personas, sus bienes o la naturaleza.
3. Negar injustificadamente la asistencia humanitaria.
4. Aceptar, ofrecer o solicitar contraprestaciones, remuneraciones, favores o beneficios económicos para sí o para terceros, a cambio de asistencia humanitaria.
5. Utilizar la asistencia humanitaria para proselitismo político.
6. La realización de actividades de asistencia humanitaria incumpliendo las normas establecidas por el ente rector.
7. Inobservar la debida diligencia en la realización de acciones de mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura y equipos necesarios para reducir los riesgos.
8. Realizar acciones de recuperación post desastre que reconstruyan los riesgos o generen nuevos riesgos.

Artículo 12.- Sanción. - Las infracciones determinadas en esta ley serán sancionadas de la siguiente manera:

Infracciones graves:

- a. A las personas naturales con trabajo comunitario en acciones de gestión de riesgos y multa de entre uno y cinco salarios básicos unificados.
- b. A las personas jurídicas con multa entre diez y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general y suspensión temporal de las actividades entre 30 y hasta 60 días. En caso de reincidencia o de concurrir una disposición incumplida de autoridad competente para la gestión del riesgo de desastres se sancionará con la clausura definitiva.

La facultad sancionadora corresponderá al ente rector de gestión integral del riesgo de desastres cuando el incumplimiento sea respecto de disposiciones aplicables a todo el territorio nacional; y a los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales pertinentes cuando el ámbito de aplicación sea local.

Para el establecimiento de sanciones se garantizará el debido proceso y se actuará de conformidad a lo establecido en el Código Orgánico Administrativo referente al procedimiento sancionatorio y a las determinaciones del reglamento general de aplicación del presente decreto-ley.

En caso de servidores públicos o dignatarios de elección popular las infracciones graves se sancionarán, además, con la destitución del cargo. En este caso la potestad sancionadora corresponderá a los respectivos órganos de control y fiscalización.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

La imposición de estas sanciones se realizará sin perjuicio de otras de carácter administrativo, civil o penal a las que haya lugar.

Artículo 13.- Incumplimiento de las competencias y funciones de las entidades públicas.- Las máximas autoridades del ente rector de la gestión integral del riesgo de desastres, de los gobiernos autónomos descentralizados, de los regímenes especiales, de las empresas públicas y demás entidades del sector público serán responsables en el ámbito administrativo y político, según corresponda, por el incumplimiento de las competencias y funciones establecidas en el presente decreto-ley, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que correspondan, así como a las sanciones a las que hubiere lugar conforme las leyes aplicables.

Los miembros de los cuerpos colegiados de los gobiernos autónomos descentralizados serán solidariamente responsables con su máxima autoridad por el incumplimiento culposo en las decisiones en las que participen y el cometimiento de las infracciones establecidas en este decreto-ley.

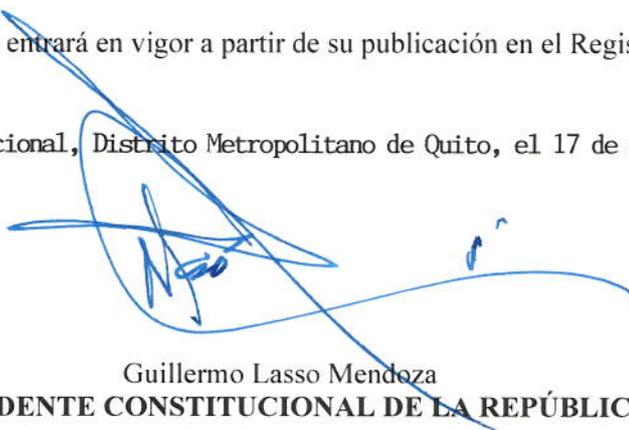
Artículo 14.- Deber de reparación y medidas de no repetición.- El incumplimiento de la presente ley, por acción u omisión, que produzca daños técnicos y monetariamente cuantificables, podrán ser objeto de sanciones pecuniarias, tras la determinación de responsabilidad aplicable, sin perjuicio de la responsabilidad civil referente a la indemnización por los daños o perjuicios causados, o penal, a los que hubiere lugar, de conformidad con las leyes aplicables.

Las entidades reguladas por este decreto-ley adoptarán medidas de reparación y no repetición en aquellos casos en los que, se haya determinado jurisdiccionalmente la responsabilidad frente a la gestión integral del riesgo de desastres.

DISPOSICIÓN FINAL

El presente Decreto-Ley entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, Distrito Metropolitano de Quito, el 17 de octubre de 2023.



Guillermo Lasso Mendoza
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA