

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

**MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA**

**CARRERA DE DERECHO**

**TÍTULO:**

**“INCORPÓRESE EN LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, UN MARCO JURÍDICO QUE GARANTICE LA SEGURIDAD DE LOS SERES HUMANOS FRENTE A RIESGOS NATURALES, SOCIALES Y DE SALUD”**

Tesis previa la obtención  
del título de Abogado.

**AUTOR:** Holger Mauricio Peña

**DIRECTOR:** Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez Mg. Sc.

**LOJA – ECUADOR**

**2013**

## **AUTORIZACIÓN:**

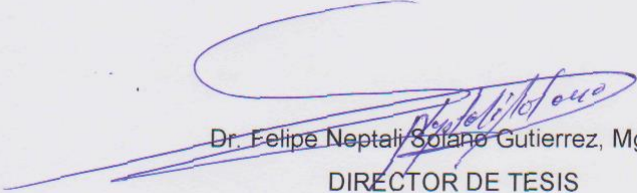
**Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez, Mg. Sc.**

DOCENTE UNIVERSITARIO DE LA CARRERA DE DERECHO, DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.

## **CERTIFICA:**

Haber revisado el presente informe de investigación intitulado: "INCORPÓRESE EN LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, UN MARCO JURÍDICO QUE GARANTICE LA SEGURIDAD DE LOS SERES HUMANOS FRENTE A RIESGOS NATURALES, SOCIALES Y DE SALUD", mismo que, cumple con todos los requisitos de fondo y forma, ajustándose de esta manera a las normas establecidas por la Universidad Nacional de Loja. Por lo tanto, autorizo su presentación, disertación y defensa para los fines legales pertinentes.

Loja, Octubre del 2013

  
Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez, Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS

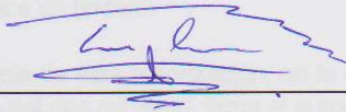
## AUTORIA

Yo, HOLGER MAURICIO PEÑA, declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el repositorio institucional-biblioteca virtual.

**Autor:** Holger Mauricio Peña

**Firma:** \_\_\_\_\_



**Cédula:** 1709348625

**Fecha:** Loja, Noviembre del 2013

### DATOS COMPLEMENTARIOS:

Director de Tesis: Dr. Felipe Nazari Solano Gutiérrez Mg. Sc.

Tribunal de Gracia: Dr. Gonzalo Aguirre Vekoyzaga

Dr. Sebastián Pérez

Dr. Galo Basso

**CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.**

Yo, Holger Mauricio Peña, declaro ser autor de la tesis titulada: "INCORPORESE EN LA LEY DE GESTION AMBIENTAL, UN MARCO JURÍDICO QUE GARANTICE LA SEGURIDAD DE LOS SERES HUMANOS FRENTE A RIESGOS NATURALES, SOCIALES Y DE SALUD", como requisito para optar el grado de: **Abogado**; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional:

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 11 días del mes de noviembre del dos mil trece, firma el autor.

Firma.....

**Autor: Holger Mauricio Peña**

**Cédula:** 1709348625

**Dirección:** Pío Jaramillo Alvarado y Juan Zena

**Correo Electrónico:** hpena@mtop.gob.ec

**Teléfono:** 2545020

**Celular:** 099579277-5

**DATOS COMPLEMENTARIOS:**

**Director de Tesis:** Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez Mg. Sc.

**Tribunal de Grado:** Dr. Gonzalo Aguirre Valdivieso  
Dr. Sebastián Páez  
Dr. Galo Blacio

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo de tesis, lo dedico con cariño y respeto en especial a Dios, a mis padres, a mis hijos, por ser el apoyo para continuar luchando día a día en la vida.

A mis compañeros, y profesores de la Modalidad de Estudios a Distancia, Carrera de Derecho, de la Universidad Nacional de Loja, prestigioso centro educativo, con la finalidad de que esta investigación sea una fuente de consulta, en el Derecho Social, en la Gestión de Riesgos.

El Autor

## AGRADECIMIENTO

Con especial aprecio y consideración, como autor de este trabajo investigativo, agradezco la colaboración de todos quienes aportaron con la información necesaria para la elaboración de esta Tesis de Investigación Jurídica, en especial a la Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez Mg. Sc., Director de Tesis, por su valiosa y acertada dirección en la contribución al desarrollo de la misma, aportando con sus valiosas sugerencias para poder llevar adelante el trabajo de investigación.

Agradezco a todas las personas que hicieron posible que esta investigación se llevara a efecto, y en general a todos nuestros familiares y amigos que me ayudaron moral y espiritualmente.

A todos muchas gracias

El Autor

## TABLA DE CONTENIDOS

PORTADA

AUTORIZACIÓN

AUTORIA

CARTA DE AUTORIZACIÓN

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

ESQUEMA DE CONTENIDOS

**1. TITULO**

**2. RESUMEN**

**ABSTRACT**

**3. INTRODUCCIÓN**

**4. REVISIÓN DE LITERATURA**

**4.1. MARCO CONCEPTUAL**

4.1.1. Naturaleza

4.1.2. Los Recursos Naturales – Generalidades

4.1.2.1. Recursos Renovables

4.1.2.2. Recursos No Renovables e Inagotables

4.1.3. Seres Humanos

4.1.4. Desastres Naturales

4.1.5. Fenómeno Natural

4.1.6. Riesgos Naturales

4.1.7. Riesgos Sociales

4.1.8. Riesgos en Salud

## **4.2. MARCO DOCTRINARIO**

4.2.1. El Medio Ambiente

4.2.2. Gestión Institucional de la Naturaleza

4.2.3. Estrategias y Objetivos de los Recursos Naturales

4.2.4. Los Desastres Naturales, una Construcción Social

4.2.4. La Gestión Integral del Riesgo

## **4.3. MARCO JURIDICO**

4.3.1. La Constitución de la República del Ecuador, Derechos Sociales

4.3.2. La Ley de Gestión Ambiental y la Seguridad Social ante los Riesgos

4.3.3. Régimen Legal de la Gestión de Riesgos y la Seguridad Social

4.3.4. Ámbito Jurídico de la Garantía Social – Gestión de Riesgos

4.3.5. Evaluación de la Gestión Estatal de Riesgos Naturales, Sociales y de Salud, y la Seguridad de los Seres Humanos

4.3.6. Legislación Comparada

## **5. MATERIALES Y METODOS.**

5.1. Materiales

5.2. Métodos

5.3. Procedimientos y Técnicas

## **6. RESULTADOS**

6.1. Análisis y presentación de los resultados de las Encuestas

6.2. Análisis y presentación de los resultados de las Entrevistas



## **7. DISCUSIÓN**

### **7.1. Verificación de Objetivos**

#### **7.1.1. Objetivo General**

#### **7.1.2. Objetivos Específicos**

### **7.2. Contrastación de la Hipótesis**

### **7.3. Fundamentación Jurídica y Doctrinaria que sustenta la Reforma**

## **8. CONCLUSIONES**

## **9. RECOMENDACIONES**

### **9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA**

## **10. BIBLIOGRAFIA**

## **11. ANEXOS**

## **INDICE**

**1. TITULO:**

**“INCORPÓRESE EN LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, UN MARCO JURÍDICO QUE GARANTICE LA SEGURIDAD DE LOS SERES HUMANOS FRENTE A RIESGOS NATURALES, SOCIALES Y DE SALUD”**

## **2. RESUMEN:**

América Latina y específicamente en el Ecuador, es una de las regiones del mundo afectada por los desastres naturales, hasta hace poco tiempo en el análisis de los desastres naturales se ponía mucho más énfasis en los agentes causantes fenómenos físicos como procesos geodinámicos o hidrometeorológicos y poco en las circunstancias de las poblaciones expuestas. En los últimos años la preocupación se ha ido desplazando hacia las comunidades que sufren los daños ante los riesgos naturales, bajo esta nueva perspectiva, la vulnerabilidad aparece como principal determinante de los daños causados por desastres y las acciones necesarias para su reducción se enmarcan en el contexto general de las estrategias de desarrollo sostenible.

La prevención de desastres se fundamenta en las políticas públicas, que deben ser compartidas por toda la sociedad, entre las distintas alternativas e instrumentos de política ocupan un lugar principal los planes de ordenamiento territorial por su enfoque preventivo, la implementación de estas políticas, además, requiere la adecuación de los marcos institucionales predominantes en la región, que se caracterizan por su enfoque reactivo.

La prevención de desastres, especialmente los de amenaza y vulnerabilidad deben plantear un esquema general de análisis del riesgo de

desastre en función de su tipología y componentes, además de un componente de las políticas públicas para el desarrollo sostenible distinguiendo diferentes instrumentos de política en función de factores de vulnerabilidad, estos instrumentos de política, ordenamiento territorial, instrumentos financieros, planes de contingencia y restauración de servicios y plan de reconstrucción, se deben desarrollar en un marco institucional en el que se debe apoyar la formulación e implementación de políticas para la prevención de desastres.

## **ABSTRACT**

Latin America and specifically in Ecuador, is one of the regions of the world affected by natural disasters, until recently in the analysis of natural disasters was much more emphasis on the causative agents physical phenomena as geodynamic processes or hydrometeorological and little in the circumstances of exposed populations. In recent years the concern has shifted to the communities that suffer the damage to natural hazards, under this new perspective, the vulnerability appears as the main determinant of the damage caused by disasters and the necessary actions for its reduction are framed in the overall context of sustainable development strategies.

Disaster prevention is based on public policies, which must be shared by the whole society, among the various alternatives and policy instruments occupy a central place territorial plans for its preventive approach, the implementation of these policies, in addition, it requires the adequacy of the institutional frameworks prevailing in the region, which are characterized by their reactive approach.

The prevention of disasters, particularly those of threat and vulnerability should raise a general outline of analysis of disaster risk in function of their typology and components, in addition to a component of public policies for the sustainable development distinguishing different policy instruments depending on factors of vulnerability, these policy instruments. Land use

planning, financial instruments, contingency plans and restoration of services and reconstruction plan, must be developed in an institutional framework in which it should support the formulation and implementation of policies for the prevention of disasters.

### **3. INTRODUCCIÓN**

La presente Investigación Jurídica sobre la temática: “INCORPORESE EN LA LEY DE GESTION AMBIENTAL, UN MARCO JURÍDICO QUE GARANTICE LA SEGURIDAD DE LOS SERES HUMANOS FRENTE A RIESGOS NATURALES, SOCIALES Y DE SALUD”, temática que se reviste de gran trascendencia e importancia social, pues los desastres naturales están causando en el mundo y en el país mucho daño, que es necesario prevenir sus causas y no contentarse con paliar sus consecuencias; que el daño no es producido por los grandes desastres naturales, sino que también deba considerarse como desastre a más de los naturales, los sociales y de salud, que ocurren todos los días, para ello es necesario aunar esfuerzos por lograr darle mayor seguridad a los seres humanos, incrementado sensiblemente la vulnerabilidad de la sociedad y el ambiente.

El estudio y desarrollo en la presente investigación, se establecen dentro de su contenido, en forma literaria los aspectos conceptuales, doctrinarios y jurisprudenciales en cuanto al ámbito humano y social, y promover una cultura de prevención, de soluciones integrales acordes con los riesgos de cada territorio y comunidad, y porque el éxito no depende de la gestión de un solo organismo sino que requiere la participación activa de la comunidad y la movilización de muchos entes públicos y privados; contenidos de los cuales se ha hecho un análisis crítico, jurídico, conceptual y doctrinario, respecto de las garantías y seguridad financiera a

nivel bancario, para lo cual describo su contenido en: REVISIÓN DE LITERATURA, MARCO CONCEPTUAL, Naturaleza, Los Recursos Naturales – Generalidades, Seres Humanos, Desastres Naturales, Fenómeno Natural, Riesgos Naturales, Riesgos Sociales, Riesgos en Salud; un MARCO DOCTRINARIO, El Medio Ambiente, Gestión Institucional de la Naturaleza, Estrategias y Objetivos de los Recursos Naturales, Los Desastres Naturales, una Construcción Social, La Gestión Integral del Riesgo, un MARCO JURIDICO, La Constitución de la República del Ecuador, Derechos Sociales, La Ley de Gestión Ambiental y la Seguridad Social ante los Riesgos, Régimen Legal de la Gestión de Riesgos y la Seguridad Social, Ámbito Jurídico de la Garantía Social – Gestión de Riesgos, Evaluación de la Gestión Estatal de Riesgos Naturales, Sociales y de Salud, y la Seguridad de los Seres Humanos, Legislación Comparada.

Con todas estas consideraciones, una vez desarrollada toda la investigación, la revisión de literatura, la investigación de campo; así como del estudio de los conceptos, doctrina y normativa estudiada respecto de la temática y problemática, analizados éstos, respecto de los objetivos e hipótesis planteadas; me llevaron a realizar un estudio para la fundamentación jurídica de la propuesta de reforma legal, con ello he arribado a las conclusiones y recomendaciones, como al Proyecto de Reforma Legal de Gestión Ambiental, y garantizar a la sociedad, seguridad tanto a su bienestar, salud y vida en actividades normales como seres humanos, vinculada estrechamente a los sistemas de atención a los



riesgos naturales, sociales y de salud que enfrenta la sociedad ecuatoriana.

## **4. REVISIÓN DE LITERATURA**

### **4.1. MARCO CONCEPTUAL**

#### **4.1.1. Naturaleza**

La naturaleza o natura, en su sentido más amplio, es equivalente al mundo natural, universo físico, mundo material o universo material, el término naturaleza hace referencia a los fenómenos del mundo físico, y también a la vida en general, por lo general no incluye los objetos artificiales ni la intervención humana, a menos que se la califique de manera que haga referencia a ello, por ejemplo con expresiones como naturaleza humana o la totalidad de la naturaleza”<sup>1</sup>.

La naturaleza proviene de la palabra germánica naturist, que significa el curso de los animales, carácter natural, natura es la traducción latina de la palabra griega physis, que en su significado original hacía referencia a la forma innata en la que crecen espontáneamente plantas y animales, el concepto de naturaleza como un todo el universo físico, es un concepto más reciente que adquirió un uso cada vez más amplio con el desarrollo del método científico moderno en los últimos siglos. La noción de naturaleza permite referirse a los fenómenos que forman parte del universo físico y a todo aquello vinculado a los organismos vivientes, se reconoce a la palabra, lo que muestra su amplitud de significados.

---

<sup>1</sup> DICCIONARIO DE ECOLOGIA UNIVIVERSAL, Editorial Universal, Bogotá-Colombia, Año 2010, 2009, Pag. 56.

La naturaleza puede referirse a aquello que caracteriza a un ser, puede hacer referencia al dominio general de diversos tipos de seres vivos, como plantas y animales, y en algunos casos a los procesos asociados con objetos inanimados, la forma en que existen los diversos tipos particulares de cosas y sus espontáneos cambios, así como el tiempo atmosférico, la geología de la Tierra y la materia y energía que poseen todos estos entes. A menudo se considera que significa entorno natural: animales salvajes, rocas, bosques, playas, y en general todas las cosas que no han sido alteradas sustancialmente por el ser humano, o que persisten a pesar de la intervención humana.

#### **4.1.2. Los Recursos Naturales – Generalidades.**

Son los elementos de la naturaleza fundamentales para la vida del ser humano y su desarrollo, se dice que un Estado tiene gran potencia económica cuantos más recursos naturales posee, por ello es importante manifestar que los recursos naturales se clasifican de dos formas, en renovables y no renovables; y quiero referirme a cada uno de ellos:

##### **4.1.2.1. Recursos Renovables.**

Son aquellos que tienen la capacidad de regenerarse por procesos naturales y que pueden, también ser mantenidos o incrementados por el manejo que el hombre haga de ellos. A este tipo de recursos pertenece el

agua, el suelo, el aire, la energía en todas sus formas, la biomasa constituida por la flora y la fauna, tanto silvestre como doméstica”<sup>2</sup>.

Además entre estos recursos renovables, tenemos los vegetales (flora), los animales (fauna), los suelos, el agua, el aire. Los recursos agropecuarios constituyen la principal fuente de alimentación del ser humano, igual que los recursos pesqueros o ictiológicos. Estos recursos renovables tienen la característica de no agotarse, siempre y cuando su utilización sea científicamente aprovechada, caso contrario ocurre la exterminación como sucede con ciertos animales y vegetales.

A este concepto se asocia el de recurso agotable, ya que la mala utilización del mismo modifica sus características hasta el punto de no ser óptima ni disponible para el uso. Por ejemplo la cantidad de agua potable, se puede agotar así el recurso agua renovable pero de mala calidad; tradicionalmente son aquellos bienes del globo terrestre que no se agotan, como el aire, los animales y los vegetales y que se producen solos o con la ayuda del hombre. Sin embargo, el mal uso de estos recursos puede conducir a condiciones tan críticas que llegará a ser imposible reproducirlos, como es el caso de la destrucción de los bosques, lo cual trae como consecuencia no sólo la disminución o agotamiento del recurso agua, sino también la erosión y destrucción del recurso suelo, sin los cuales no podrán reproducirse los vegetales y por lo tanto la fauna tiende a extinguirse.

---

<sup>2</sup> GLOSARIO DE INFOJARDIN – BOTANICA Y MEDIO AMBIENTE, [www.informadin.dim.com](http://www.informadin.dim.com)

#### **4.1.2.2. Recursos No Renovables e Inagotables.**

Un recurso no renovable es aquel que cuando se utiliza no puede volver a producirse, por ejemplo el petróleo. Los inagotables lo serán únicamente si hacemos buen uso de ellos, por ejemplo el agua debería ser inagotable ya que tiene un ciclo por el cual sube a la atmósfera y luego baja, lamentablemente el mal uso que se le ha dado aunado con la tala de bosques ha provocado que en algunas regiones este recurso se esté agotando”<sup>3</sup>.

Entre estos recursos, tenemos los minerales y los hidrocarburos que se agotan lentamente a medida que el ser humano los va explorando, sin que se pueda hacer nada para su renovación. A este grupo pertenecen las minas de oro, hierro, cobre, plata, aluminio, azufre, carbón, entre otros. El petróleo también se encuentra en este grupo; este elemento que permite el desarrollo de los pueblos, es a la vez una causa para guerras, destrucciones y desunión entre los pueblos. Los recursos, sean renovables o no renovables, son de gran beneficio para las actividades humanas, y los y los países del mundo tratan de protegerlos con acciones programadas, creando organismos especialmente de control.

Para la conservación de la naturaleza se crea en 1978 la Fundación Natura que en uno de sus objetivos dice: “Concienciar a los ecuatorianos sobre la necesidad de utilizar y proteger adecuadamente los recursos que

---

<sup>3</sup> GLOSARIO DE INFOJARDIN – BOTANICA Y MEDIO AMBIENTE, [www.informadin.dim.com](http://www.informadin.dim.com)

la naturaleza ha puesto a su disposición”<sup>4</sup>. Otras fundaciones medio ambientales son Fundación para el desarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana, entre otras. El gobierno ecuatoriano ha tomado acciones fundamentales para proteger la naturaleza ecuatoriana al crear la sub. - Secretaria de Forestación y Recursos Naturales en el Ministerio de Agricultura; el Ministerio de medio Ambiente y la Unidad Ambiental en Petroecuador.

Todos los organismos de control citados están involucrados en la defensa del medio ambiente, para la preservación del ecosistema como de la biodiversidad, para que no haya uso inconsciente de sus recursos, y para que se cumpla este fin.

Finalmente considero que los recursos naturales constituyen la riqueza ambiental, tanto en el aspecto ecológico como de la biodiversidad, entre los que se encuentran las riquezas que tiene cada país, y que constituyen su patrimonio natural; los mismos que son utilizados en beneficio de la humanidad, estos recursos son clasificados en renovables y no renovables, los primeros susceptibles de renovación, reproducción en los cuales el agotamiento puede ser lento y puede ser controlado su extinción por el hombre; en cambio los recursos no renovables son aquellos cuya explotación puede llegar a su fin o desaparición.

---

<sup>4</sup> Fundación Natura, LOS RECURSOS NATURALES, Versión Ecuador, Simposio Universidad Central del Ecuador, Año 2002.

### 4.1.3. Seres Humanos

“El ser humano es un animal perfeccionado, pero antes de alcanzar la perfección, aún en el plan animal, la luz del nivel superior debe haber empezado a resplandecer en él, el aspecto filosófico y metafísico de la ley de la evolución, la potencialidad de la vida, y todo insecto y animal posee las potencialidades de los planos superiores, aunque estos poderes estén dormidos, añaden a la teoría evolutiva de Spencer precisamente el elemento que le falta, o sea el aspecto metafísico y filosófico, que permite a la teoría llegar a ser sintética”<sup>5</sup>.

El ser humano supone el nivel más alto de complejidad alcanzado por la escala evolutiva, el cerebro tiene un gran desarrollo y le permite concretar numerosas actividades racionales y elaborar pensamiento abstractos, creativos y de otro tipo, a partir de los tres años y medio de edad, en el pensamiento humano prevalece lo simbólico; cabe destacar que los seres humanos se encuentran entre los animales pluricelulares más longevos de la actualidad, llegando a sobrepasar los 100 años de edad en ciertos casos.

En mi opinión, el humano es el único ser racional, el humano a diferencia de los animales puede decidir que es lo que quiere para su futuro y sabe cuales son las consecuencias de sus decisiones, y los animales no tienen

---

<sup>5</sup> FEBREZ M. Manuel G., Soc. “EL SER HUMANO EN LA SOCIEDAD”, Editorial Humana, Santiago de Chile-Chile, Año 2009, Pág. 67.

conciencias de esto pues sus actos no los llevan a un crecimiento o un proyecto distinto de vida; el ser humano tiene comunicación entre otros y es capaz de vivir en una sociedad, que la capacidad que tiene el humano de pensar lo hace ser capaz de construir, inventar y perfeccionar, para poder satisfacer sus necesidades.

#### **4.1.4. Desastres Naturales**

“El medio natural sufre alteraciones, que se manifiestan en forma súbita e inesperada al presentarse los fenómenos extremos que son las catástrofes naturales”, ésta forma parte del medio ambiente; cuyas consecuencias son negativas, con efecto de orden físico, social y económico. Estas se clasifican según afecten a las diversas esferas; según dichas esferas sus riesgos son:

- Hidrosfera - Inundaciones, sequías y terremotos
- Litosfera – Vulcanismo, sismos o terremotos, deslizamiento de tierra
- Atmósfera – Ciclones tropicales y tornados
- Biosfera – Plagas, incendios forestales, etc.”<sup>6</sup>.

El desastre es una situación resultante en una sociedad o comunidad, después que ha sido azotada por algún fenómeno natural o por ocasiones erróneas del hombre, tales pueden ser los casos de incendios, explotaciones, etc., en ambos casos el desastre se puede medir en

---

<sup>6</sup> [www.infopalet.onu.org.com](http://www.infopalet.onu.org.com)



términos de daños, pérdidas materiales, lesiones o pérdidas de vidas humanas. Estos diversos fenómenos originados por la naturaleza en algunos casos y en otros originados por el hombre, han ocurrido a través de la historia de la humanidad y seguirá ocurriendo en cualquier parte del mundo; tendrán lógicamente efectos sobre el hombre mismo, sobre sus bienes y sobre su naturaleza, según las diversas características geológicas, geográficas, socioeconómicas y culturales de las regiones donde ocurran.

#### **4.1.5. Fenómeno Natural**

“Es toda manifestación de la naturaleza, Se refiere a cualquier expresión que adopta la naturaleza como resultado de su funcionamiento interno. Los hay de cierta regularidad o de aparición extraordinaria y sorprendente, entre los primeros tenemos las lluvias en los meses de verano en la sierra, la llovizna en los meses de invierno en la costa, etc. Ejemplos del segundo caso serían un terremoto, un tsunami o maremoto, una lluvia torrencial en la costa peruana, etc.”<sup>7</sup>.

Los fenómenos naturales de extraordinaria ocurrencia pueden ser previsibles o imprevisibles dependiendo del grado de conocimiento que los hombres tengan acerca del funcionamiento de la naturaleza, por ejemplo, un fenómeno natural como un terremoto de gran magnitud en las costas del Pacífico es previsible, según los estudios realizados, aunque no se

---

<sup>7</sup> [www.infopalet.onu.org.com](http://www.infopalet.onu.org.com)

sepa detalles como el día, magnitud o el epicentro. La ocurrencia de un fenómeno natural sea ordinario o incluso extraordinario (mucho más en el primer caso) no necesariamente provoca un desastre natural; entendiendo que la tierra está en actividad, puesto que no ha terminado su proceso de formación y que su funcionamiento da lugar a cambios en su faz exterior, los fenómenos deben ser considerados siempre como elementos activos de la geomorfología terrestre.

#### **4.1.6. Riesgos Naturales**

“Riesgos Naturales, es la probabilidad de que en un territorio y la sociedad que habita en ella, se vean afectados por episodios naturales de rango extraordinario, no se producen, en origen, por la mano del hombre; se define riesgo natural como la probabilidad, pequeña o grande, de que la población de una zona sufra un daño o una catástrofe como consecuencia de un proceso natural. Según la UNESCO (la Organización de las naciones unidas para la educación, la ciencia y la cultura), el riesgo es la probabilidad de perder vidas humanas o riquezas naturales, como consecuencia de algún desastre de un fenómeno natural o causado por el ser humano”<sup>8</sup>.

Los riesgos naturales, los que de forma incierta se presentan en todas sus formas, son fenómenos físicos, biológicos, de origen atmosférico o hidrológico que se pueden producir de una forma lenta o rápida, en

---

<sup>8</sup> [www.infopalet.onu.org.com](http://www.infopalet.onu.org.com)

cualesquier tiempo y lugar, y afectar un territorio a escala nacional, regional o global, y vienen definidos por la presencia de determinados procesos, la misma energía que construye paisajes puede ser destructiva, el concepto de riesgo natural se refiere a la amenaza que suponen, en determinadas regiones, las lluvias, los vientos y los fenómenos que se deben a la energía interna de la Tierra.

#### **4.1.7. Riesgos Sociales**

"Se dice que hay riesgo en una situación cuando la previsibilidad es deficiente y hay amenaza para el que se encuentra en tal situación, los riesgos sociales son aquellos factores que van a llevar al individuo a romper con su salud mental, desencadenando en este conductas desviadas y anormales que afectaran a la persona misma y a la sociedad, los riesgos sociales se ven originados por el constante desarrollo de nuestra sociedad, afectando el área psicológica, socioeconómica, biológica y social de los individuos; los riesgos que irrumpen con la salud mental de los individuos son las que veremos a lo largo de los capítulos de este curso<sup>9</sup>.

Lo más destacable de la noción de riesgo social de los habitantes de los asentamientos es que aparece y se construye en las argumentaciones para defender o denostar un posible traslado al Alto de la ciudad, a cuestión que aquí denominamos riesgo social hace referencia a problemas de inseguridad y violencia urbanas, es también el temor a compartir el

---

<sup>9</sup> [www.infopalet.onu.org.com](http://www.infopalet.onu.org.com)

espacio con desconocidos, con respecto a inseguridad, delincuencia y violencia, confirmaron su posición de quedarse en la zona de seguridad; el esbozar una aproximación al concepto de riesgo social concibiéndolo como una concreta lacra social producto de un conjunto de circunstancias extrínsecas a la persona que se caracteriza o bien por un déficit severo en la cobertura de las necesidades básicas de la persona o bien por un déficit, igualmente severo, en el disfrute de derechos sociales inherentes al ciudadano.

#### **4.1.8. Riesgos en Salud**

“El riesgo en salud, puede significar distintas cosas para distintas personas, donde se utilizarán los dos significados más comunes: el riesgo como probabilidad de que se produzca un resultado adverso, o como factor que aumenta esa probabilidad. Para prevenir las enfermedades y los traumatismos, es fundamental dedicar atención preferente a los riesgos para la salud, en la esfera sanitaria, las imágenes más emotivas e impactantes son las de las personas enfermas, pero para prevenir las enfermedades y los traumatismos es necesario proceder primeramente a la evaluación y la reducción sistemáticas de sus causas”<sup>10</sup>.

Considero que, una parte importante de la labor científica y la mayor parte de los recursos sanitarios se dirigen hacia el tratamiento de las enfermedades; predomina el principio de la asistencia a persona en

---

<sup>10</sup> [www.infopalet.onu.org.com](http://www.infopalet.onu.org.com)

peligro, los datos sobre el desenlace de enfermedades o traumatismos, por ejemplo la mortalidad o la hospitalización, suelen centrarse en la necesidad de servicios paliativos o curativos. En cambio, las evaluaciones de la carga resultante de factores de riesgo estiman el potencial de la prevención, una excepción notable tiene que ver con las afecciones transmisibles, pues el tratamiento de los individuos infectados puede prevenir la propagación ulterior de la infección, con lo que el tratamiento en sí mismo puede ser un método de prevención.

## 4.2. MARCO DOCTRINARIO

### 4.2.1. El Medio Ambiente

“En la Teoría general de los sistemas naturales, relacionado con la naturaleza su contenido, un ambiente es un complejo de factores externos que actúan sobre un sistema y determinan su curso y su forma de existencia, un ambiente podría considerarse como un super conjunto, en el cual el sistema dado es un subconjunto. Un ambiente puede tener uno o más parámetros, físicos o de otra naturaleza, además es un sistema dado, que debe interactuar necesariamente con el animal, y es todo aquello que nos rodea y que debemos cuidar para mantener limpia nuestra ciudad, colegio, hogar, etc., en fin todo en donde podamos estar, además es el conjunto de elementos abióticos como energía solar, suelo, agua y aire; y bióticos como organismos vivos que integran la delgada capa de la Tierra llamada biosfera, sustento y hogar de los seres vivos en la cual todos convivimos como seres humanos. Durante su larga historia, la Tierra ha cambiado lentamente, la deriva continental como resultado de la tectónica de placas separó las masas continentales, los océanos invadieron tierra firme y se retiraron de ella, y se alzaron y erosionaron montañas, depositando sedimentos a lo largo de las costas, los climas se caldearon y enfriaron, y aparecieron y desaparecieron formas de vida al cambiar el medio ambiente”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Diccionario de Medio Ambiente, Real Academia Española. URL Accedida el 22-02-2008.

Considero que el medio ambiente, es parte fundamental de convivencia de los seres vivos, en especial de los seres humanos, por lo que, se entiende por medio ambiente o medioambiente al entorno que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su conjunto, y comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del ser humano y en las generaciones venideras, es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura. Como sustantivo, la palabra medio procede del latín medium (forma neutra); como adjetivo, del latín medius (forma masculina) entonces la palabra ambiente procede del latín ambiens, -ambientis, y ésta de ambere, rodear, estar a ambos lados.

La expresión medio ambiente podría ser considerada una abundancia del contenido macro de la naturaleza, porque los dos elementos de dicha conceptualización, definen una estructura que tiene una acepción coincidente con la acepción por la cual, tienen cuando van juntos, por ello la importancia de su conjunción lo que significa el orden natural con que contamos los seres humanos en relación con la naturaleza. Sin embargo, ambas palabras por separado tienen otras acepciones y es el contexto el que permite su comprensión. Por ejemplo, otras acepciones del término ambiente indican un sector de la sociedad, como ambiente popular o ambiente aristocrático; o una actitud, como tener buen ambiente con los amigos.

### **Constituyentes del Medio Ambiente.**

La atmósfera, que protege a la Tierra del exceso de radiación ultravioleta y permite la existencia de vida es una mezcla gaseosa de nitrógeno, oxígeno, hidrógeno, dióxido de carbono, vapor de agua, otros elementos y compuestos, y partículas de polvo. Calentada por el sol y la energía radiante de la Tierra, la atmósfera circula en torno al planeta y modifica las diferencias térmicas. Por lo que se refiere al agua, un 97% se encuentra en los océanos, un 2% es hielo y el 1% restante es el agua dulce de los ríos, los lagos, las aguas subterráneas y la humedad atmosférica y del suelo. El suelo es el delgado manto de materia que sustenta la vida terrestre. Es producto de la interacción del clima y del sustrato rocoso o roca madre, como las morenas glaciares y las rocas sedimentarias, y de la vegetación. De todos ellos dependen los organismos vivos, incluyendo los seres humanos. Las plantas se sirven del agua, del dióxido de carbono y de la luz solar para convertir materias primas en carbohidratos por medio de la fotosíntesis; la vida animal, a su vez, depende de las plantas en una secuencia de vínculos interconectados conocida como red trófica.

### **Problemas Medioambientales.**

La especie homo sapiens, es decir, el ser humano, apareció tardíamente en la historia de la Tierra, pero ha sido capaz de modificar el medio ambiente con sus actividades. Aunque, al parecer, los humanos hicieron su aparición en África, no tardaron en dispersarse por todo el mundo. Gracias a sus peculiares capacidades mentales y físicas, lograron escapar a las



constricciones medioambientales que limitaban a otras especies y alterar el medio ambiente para adaptarlo a sus necesidades.

Aunque los primeros humanos sin duda vivieron más o menos en armonía con el medio ambiente, como los demás animales, su alejamiento de la vida salvaje comenzó en la prehistoria, con la primera revolución agrícola. La capacidad de controlar y usar el fuego les permitió modificar o eliminar la vegetación natural, y la domesticación y pastoreo de animales herbívoros llevó al sobre pastoreo y a la erosión del suelo; el cultivo de plantas originó también la destrucción de la vegetación natural, las cosechas y la demanda de leña condujo a la denudación de montañas y al agotamiento de bosques enteros. Los animales salvajes se cazaban por su carne y eran destruidos en caso de ser considerados plagas o depredadores.

Mientras las poblaciones humanas siguieron siendo pequeñas y su tecnología modesta, su impacto sobre el medio ambiente fue solamente local. No obstante, al ir creciendo la población y mejorando y aumentando la tecnología, aparecieron problemas más significativos y generalizados. El rápido avance tecnológico producido tras la edad media culminó en la Revolución Industrial, que trajo consigo el descubrimiento, uso y explotación de los combustibles fósiles, así como la explotación intensiva de los recursos minerales de la Tierra. Fue con la Revolución Industrial cuando los seres humanos empezaron realmente a cambiar la faz del planeta, la naturaleza de su atmósfera y la calidad de su agua. Hoy, la

demanda sin precedentes a la que el rápido crecimiento de la población humana y el desarrollo tecnológico someten al medio ambiente está produciendo un declive cada vez más acelerado en la calidad de éste y en su capacidad para sustentar la vida.

### **Dióxido de Carbono**

Uno de los impactos que el uso de combustibles fósiles ha producido sobre el medio ambiente terrestre ha sido el aumento de la concentración de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en la atmósfera. La cantidad de CO<sub>2</sub> atmosférico había permanecido estable, aparentemente durante siglos, pero desde 1750 se ha incrementado en un 30% aproximadamente. Lo significativo de este cambio es que puede provocar un aumento de la temperatura de la Tierra a través del proceso conocido como efecto invernadero. El dióxido de carbono atmosférico tiende a impedir que la radiación de onda larga escape al espacio exterior; dado que se produce más calor y puede escapar menos, la temperatura global de la Tierra aumenta.

Un calentamiento global significativo de la atmósfera tendría graves efectos sobre el medio ambiente. “Aceleraría la fusión de los casquetes polares, haría subir el nivel de los mares, cambiaría el clima regional y globalmente, alteraría la vegetación natural y afectaría a las cosechas”<sup>12</sup>. Estos cambios, a su vez, tendrían un enorme impacto sobre la civilización humana.

---

<sup>12</sup> GOOGLE: <http://www.monografias.com/trabajos>

## **Destrucción del Ozono**

En las décadas de 1970 y 1980, los científicos empezaron a descubrir que la actividad humana estaba teniendo un impacto negativo sobre la capa de ozono, una región de la atmósfera que protege al planeta de los dañinos rayos ultravioleta. Si no existiera esa capa gaseosa, que se encuentra a unos 40 Km. de altitud sobre el nivel del mar, la vida sería imposible sobre nuestro planeta. Los estudios mostraron que la capa de ozono estaba siendo afectada por el uso creciente de cloro fluoro carbonos (CFC, compuestos de flúor), que se emplean en refrigeración, aire acondicionado, disolventes de limpieza, materiales de empaquetado y aerosoles. El cloro, un producto químico secundario de los CFC ataca al ozono, que está formado por tres átomos de oxígeno, arrebatándole uno de ellos para formar monóxido de cloro. Éste reacciona a continuación con átomos de oxígeno para formar moléculas de oxígeno, liberando moléculas de cloro que descomponen más moléculas de ozono.

Al principio se creía que la capa de ozono se estaba reduciendo de forma homogénea en todo el planeta. No obstante, posteriores investigaciones revelaron, en 1985, la existencia de un gran agujero centrado sobre la Antártica; un 50% o más del ozono situado sobre esta área desaparecía estacionalmente. En el año 2001 el agujero alcanzó una superficie de 26 millones de kilómetros cuadrados, un tamaño similar al detectado en los tres últimos años. “El adelgazamiento de la capa de ozono expone a la vida terrestre a un exceso de radiación ultravioleta, que puede producir cáncer

de piel y cataratas, reducir la respuesta del sistema inmunitario, interferir en el proceso de fotosíntesis de las plantas y afectar al crecimiento del fitoplancton oceánico”<sup>13</sup>. Debido a la creciente amenaza que representan estos peligrosos efectos sobre el medio ambiente, muchos países intentan esfuerzos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Por lo que la destrucción del ozono continuará durante décadas.

El Ecuador, a pesar de ser uno de los países con menor extensión territorial de América de Sur, es de los que gozan de mayor riqueza en cuanto a biodiversidad se refiere. Sin embargo, este gran potencial se ve amenazado por agresivos procesos de deforestación y erosión, que afectan tanto a la disponibilidad como a la calidad del agua en su territorio.

### **La Situación de los Bosques**

Los bosques son ecosistemas esenciales para mantener el suministro de agua y favorecer el control de la temperatura ambiental. Son reguladores del ciclo del agua, protegen los suelos de la erosión, reducen la carga de sedimentos en los ríos y evitan deslaves e inundaciones. Constituyen un importante filtro para limpiar la contaminación ambiental, pues se estima que una hectárea del bosque tropical absorbe alrededor de 10.000 Kilogramos de anhídrido carbónico del ambiente.

En el Ecuador existe una gran diversidad de bosques tropicales: muy húmedos, secos, áridos de manglar. Además, la vegetación boscosa

---

<sup>13</sup> GOOGLE: <http://www.monografias.com/trabajos>

incluye la vegetación arbustiva húmeda heterogénea de la zona andina. A mediados de la década de 1990, las estadísticas del sector público reportaron que el 42% del territorio nacional – es decir 11,5 millones de hectáreas estaba cubierto de bosques naturales.

### **La Deforestación**

La pérdida de cobertura vegetal del suelo ocasionada por la tala de los bosques se conoce como deforestación. Este es el problema ambiental más importante que enfrenta el Ecuador en la actualidad; las principales causas para que exista la deforestación es “la explotación no planificada de los bosques naturales, por parte de la industria maderera, el acelerado crecimiento de la industria camaronera en zona de los bosques de manglar; la expansión de la frontera agrícola , enmarcada en la Ley de Desarrollo Agrario, y en las políticas de fomento para actividades agropecuarias , la demanda de leña como fuente energética, y las actividades de extracción de recursos del suelo”<sup>14</sup>.

En el Ecuador, el sector dedicado al procesamiento de madera esta conformado por 12. 203 establecimientos industriales, sin embargo, las estadísticas oficiales reconocen que los bosques naturales son la fuente de materia prima para más del 90 % de la industria maderera del país. La llamada Reserva Forestal se concentra en bosques tropicales húmedos,

---

<sup>14</sup> BUSTOS Lozano Hortencia, Bustos Lozano Blanca ,Geografía del Ecuador, Enciclopedia del Ecuador Océano pág.128

que constituyen elementos fundamentales para mantener el equilibrio ambiental del país y de la biosfera.

### **La Erosión**

Los suelos generalmente están cubiertos o tapizados por vegetación, lo cual les permite resistir la acción natural del agua y del viento. Cuando la vegetación desaparece, el suelo queda desprotegido, y se produce entonces desgaste y pérdida de su calidad a causa de la movilización de toneladas de tierra fértil. A este proceso se lo conoce como Erosión En el Ecuador el 47% de los suelos presentan problemas de Erosión de diferente magnitud.

La Erosión “Constituye, después de la deforestación, el segundo gran problema ambiental que enfrenta el país en la actualidad .Sus efectos revisten especial gravedad porque ponen en riesgo la economía nacional en diversos aspectos; perjudican por ejemplo al sector agropecuario, pues la pérdida de calidad del suelo tiene una incidencia directa en los niveles de productividad de este sector”<sup>15</sup>.

Si bien la pérdida de vegetación es una de las causas de los procesos erosivos, existen otros Factores que contribuyen a este problema; de ellos, uno de los más relevantes es el uso inadecuado del suelo, como sucedió con los procesos de colonización.

---

<sup>15</sup> BUSTOS Lozano Hortencia, Bustos Lozano Blanca , Geografía del Ecuador, Enciclopedia del Ecuador Océano pág.134

Como hemos podido observar nuestro territorio nacional es un país sumamente rico en biodiversidad, pero lamentablemente se ve amenazado gravemente con la extinción de algunas especies como por ejemplo la tala indiscriminada de los bosques, donde encontramos el árbol de canela, propio del oriente ecuatoriano, así también tenemos la caza de iguanas , de tiburones entre otras especies de animales provenientes de nuestra región de Galápagos, finalmente concluyo manifestando que nuestro medio ambiente en la actualidad sufre una contaminación total ya sea en el agua, aire, en el suelo , alimentos desnaturalizados, presencia de radiactividad, destrucción de la capa de ozono , etc. Que atentan cada día contra el medio ambiente que nos rodea creando de esta manera un futuro incierto en la naturaleza.

#### **4.2.2. Gestión Institucional de la Naturaleza**

“Gestión institucional, considerada como el planeamiento y patrimonio mundial, el especial de protección de los recursos naturales, que tiene como finalidad protectora el proceso de la declaración de una programación responsable y fiable de los bienes naturales que gestionan las instituciones en el ámbito nacional en el territorio ecuatoriano, a través de las entidades e instituciones solidariamente relacionadas y responsables, en una dirección predeterminada por acuerdos y normativas de obligado cumplimiento; y que conducirá a la transformación de las

conductas de las instituciones, que deberán cumplir objetivos, metas y procedimientos”<sup>16</sup>.

Considero que una estrategia económica, social y política ha de conducir a la sostenibilidad de la sustentabilidad de los recursos naturales, incurriendo de manera ostensible en las conductas descritas en la normativa legal, que se encuentra contenida en la Constitución de la República del Ecuador, como de las demás leyes que rigen el ordenamiento y ámbito de los recursos naturales.

Uno de los principales aspectos es la capacidad de control que tiene la institucionalidad sobre actividades del medio ambiente en relación a la naturaleza, y que compete la funcionalidad de coordinación y gestión institucional; y en algunos casos viabilidad de aplicar normas sancionatorias en materia de responsabilidad administrativa y civil, respecto de la naturaleza, en la existencia de crecientes conflictos socio-ambientales, y por la preocupación en cuanto a la identificación y mitigación de impactos ambientales, pues los diversos actores públicos y privados trabajan de manera coordinada, en mecanismos para generar seguridad jurídica y cumplir con los derechos y garantías de los habitantes al disfrute pleno y equitativo de bienes naturales existentes.

---

<sup>16</sup> CASTRO N. Nelson A., Soc. Ab., “LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL Y LOS RECURSOS NATURALES- EL MEDIO AMBIENTE”, Editorial Ediciones Legales, 2010, Pág. 34.



“La situación socio ambiental en lo referente al recurso del aire en el Ecuador, se basa en consecuentes efectos, riesgos y amenazas sobre la Salud y el ambiente debido al deterioro de la calidad del aire causado por los problemas que se agudizan debido principalmente a la falta de gestión ambiental de las actividades de los sectores productivos, comercio y servicios, tales como: petrolero, energético, minero, industrial, comercio interior y exterior, distribución de combustibles, transporte, que originan y emiten contaminantes a la atmósfera sin control, al igual que las fuerzas motrices que se asocian simultáneamente al conjunto de temas, sobre el ambiente y salud, identificados como: pobreza e inequidad , desnutrición, falta de empleo y educación, desigualdad social, así como el acelerado crecimiento poblacional, pautas de consumo, desarrollo tecnológico y económico, urbanización”<sup>17</sup>.

Al no tener una estructura planificada encaminada a controlar la contaminación al medio ambiente, su consecuente problemática de contaminación del aire, inestabilidad laboral, bajo índices de ingresos económicos, marginación y hacinamiento; para la descripción del estado actual del recurso aire, su calidad, así como de su gestión, se recopiló la información de varias instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, públicas y privadas del Ecuador, quienes iniciaron la gestión del aire en el país aproximadamente a partir de los años setenta, con la aprobación de las primeras Leyes y Reglamentos que sirvieron de sustento legal.

---

<sup>17</sup> [www.mae.org.ec](http://www.mae.org.ec)

Se han proporcionado al país por intermedio de la OPS/OMS, el Banco Mundial y organizaciones internacionales con intervención Regional en la América Latina y El Caribe, como la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE), Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico (Swisscontact), entre muchas otras, apoyo al gobierno del Ecuador para que la iniciada labor continúe sobre el tema ambiental en general y en particular para la prevención de la contaminación atmosférica.

“Dentro de los conceptos generales, se puede apreciar la introducción del término “Calidad del Medio Ambiente”, como una propuesta de nuevo enfoque y homologación, del concepto sobre la calidad del aire para la calidad de vida y el bienestar de la población y ambiente a través del manejo del recurso aire en forma eficiente e eficaz. Dentro de esta meta global, autoridades con competencia ambiental y de salud, especialmente el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, así como el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, en base al diagnóstico situacional y los lineamientos generales definidos a fin de priorizar los temas más urgentes, puedan establecer y aprobar las políticas de la calidad del aire”<sup>18</sup>.

Se aspira que la Política Nacional de Calidad del Medio Ambiente, constituya el sustento legal para dirigir el esfuerzo interinstitucional de forma organizada y poder llegar a los objetivos y metas propuestos,

---

<sup>18</sup> Cáceres, Luis, Ing., “Prioridades del Comité Nacional sobre el Clima y Ministerio del Ambiente sobre el Mercado del Carbono,” Documento de Introducción. MAE, Año 2005.

determinando y aplicando estrategias, factibles de las líneas de acción para abarcar la problemática de la calidad del aire.

A nivel nacional, aunque en función de la dinámica del desarrollo del Ecuador y el mundo, tendrán que ser revisadas periódicamente y ajustadas en función de la realidad y necesidades políticas, económicas y técnicas de un país en desarrollo; varias actividades antropogénicas influyen en la calidad del medio ambiente, diferenciadas como fuentes fijas y móviles, principalmente, constituyen el mayor aporte de la contaminación atmosférica más que todo en las grandes urbes, pero debido a las particularidades de la ubicación geográfica y propiedades climáticas, así como:

- “Topográficas del país, las fuentes de contaminación del aire de origen natural, requieren una particular especificación de las variables que componen y sus interacciones con el aire que definen su calidad.
- Una evaluación de los potenciales impactos en la salud relacionados con la contaminación del aire, especialmente cuando se trata de sustancias que tienen una patología tóxica y peligrosa sobre la salud humana, ecosistemas y ambiente, así como de gases de efecto invernadero y agotadores de la capa de ozono”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> CASTRO N. Nelson A., Soc. Ab., “LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL Y LOS RECURSOS NATURALES- EL MEDIO AMBIENTE”, Editorial Ediciones Legales, 2010, Pág. 54.

Siendo a la vez agentes del cambio climático global, sirve de justificación principal e importancia urgente de introducir el tema de “calidad del medio ambiente” en programas, planes y proyectos nacionales, en base a las propuestas de las políticas, normativa y reglamentación nacional para el desarrollo sustentables, donde la gestión del aire con otros temas de gestión ambiental debe ser claramente definida para establecer.

Estrategias de varias líneas de acción, mediante el desarrollo y aprobación de planes viables de prevención y control de la contaminación atmosférica, basadas en la vigilancia de la calidad del aire y epidemiológica; la eliminación, reducción o conversión de las emisiones contaminantes en sustancias menos nocivas, no es un tema nuevo pero los sistemas de control basadas en la tecnología existente en el mundo tanto convencional, como mas innovadora, pero que requieren por lo general de una fuerte inversión y deben ser justificados, por lo cual es importante estudiar alternativas de control menos costosas, como prevención de la contaminación en la aplicación de experiencias, locales exitosas a través de sistemas de gestión de la calidad del aire.

La información recopilada, su procedimiento, evaluación e interpretación se puede apreciar en el presente trabajo, agrupada de la forma que permita apreciar las características generales del país, conceptos generales sobre la calidad del aire, salud, calidad de vida y desarrollo sustentable, estado de causas principales de la contaminación atmosférica, impactos en la salud relacionados con la contaminación del aire, así como sobre la gestión

de la calidad del aire en Ecuador, según los aspectos de carácter legal e institucional, económico, técnico-operativo y social, Marco legal.

Se analiza con detalle la normativa relacionada con el control y prevención de la contaminación atmosférica, para lo cual se ha tomado como base del análisis los aspectos legales y el marco jurídico en lo referente a la calidad del aire en el Ecuador, publicado en el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente, así como de otras instituciones gubernamentales, autoridades seccionales y locales, organizaciones no gubernamentales e internacionales.

### **Marco Institucional**

“Se hace una descripción de la Gestión Institucional de la calidad de los recursos naturales, frente a la naturaleza, así como del Ministerio del Ambiente, como autoridad ambiental a cargo de la cual está el compromiso de dirigir la gestión ambiental a través de políticas, normas e instrumentos de fomento y control para lograr el uso sustentable y la conservación del capital natural del Ecuador; de igual forma en lo referente al Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental (SDGA), entidad nacional.”<sup>20</sup>

Conformada por las instituciones del Estado con competencia ambiental, y con el apoyo e intervención de organizaciones no gubernamentales

---

<sup>20</sup> CASTRO N. Nelson A., Soc. Ab., “LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL Y LOS RECURSOS NATURALES- EL MEDIO AMBIENTE”, Editorial Ediciones Legales, 2010, Pág. 90.

nacionales e internacionales, iniciar la gestión de los recursos naturales en sus jurisdicciones; ha de tomarse en cuenta los aspectos técnico, operativos y administrativos, en que se analiza los componentes del manejo de la calidad de la naturaleza, desde los sistemas de monitoreo y vigilancia, predicción, control y prevención de la contaminación, evaluación y sistemas de información. En lo que respecta al marco social, se hace una descripción de los comportamientos y hábitos de la población que tienen respecto al tema de la calidad de los recursos naturales, adicionalmente, se describe de qué forma la comunidad debe estar involucrada en el tema sobre la prevención de la contaminación de los recursos naturales, y la conservación de éstos, especialmente a través de la introducción del tema en algunas zonas donde la contaminación es ya un problema severo ya anunciado debido a varias molestias, afectaciones y riesgos, sobre la salud y el ambiente.

En relación a los aspectos económicos, fiscales y financieros, se hace necesario tomar en consideración una breve descripción de los indicadores económicos del país, así como la forma de financiamiento de los sistemas de monitoreo, vigilancia y control de la contaminación del medio ambiente como de la biodiversidad existentes; en que se detalla el Sistema de Derechos o Tasas (tarifas) por los servicios que presta el Ministerio del Ambiente, y por el uso y aprovechamiento de los bienes nacionales que se encuentran bajo su cargo y protección. De igual forma de los instrumentos económicos que se implementan en el país por medio de otros; en que los Ministerios y autoridades ambientales locales, así como otras instituciones

no gubernamentales están frente al cumplimiento de la normativa legal, para su aplicación en forma eficaz y responsable.

Es de mi criterio personal, que del análisis antes descrito, se concluye que a lo largo de los veinte y siete años durante los cuales el país ha iniciado una gestión de la calidad del ambiente como de los recursos naturales, principalmente mediante la implementación de sistemas de monitoreo, vigilancia de la contaminación a nivel nacional, aun tiene una débil injerencia; por el momento, a pesar del marco legal definido y en vigencia, el nivel de manejo de la calidad del ambiente, como de los ecosistemas y de la biodiversidad, que a través de programas y planes es limitado, se hace muy poco para la prevención y control de las emisiones contaminantes provenientes de varios sectores productivos y de servicios, muchos de los cuales son peligrosas tanto sobre la salud como del ambiente, y sus recursos en general.

Existe una dinámica demostrada por las autoridades ambientales a nivel nacional sobre el tema del medio ambiente, que con la ejecución de varios proyectos en beneficio de proteger el medio ambiente y con la creación de programas y proyectos encaminados a la preservación del medio ambiente, se ha inducido a la búsqueda de superar las interposiciones en las competencias no delimitadas, en base de la voluntad política de varias autoridades que tomaron la decisión de aprovechar la sinergia de esfuerzos en alcance de un objetivo común, que es el mejorar la calidad de los recursos naturales como del medio ambiente, y por ende la calidad de

vida de los habitantes. Es la situación que hoy en día lleva al país hacia un ambiente Interinstitucional favorable para que la Gestión de la Calidad del Medio Ambiente, en su desarrollo de implementar en base al compromiso compartido de las instituciones relacionadas con el tema, ante ello la predisposición institucional fortalecida con la de cisión del Ministerio del Ambiente, como autoridad ambiental nacional, para desarrollar políticas, estrategias y planes basados en la experiencia existente a nivel nacional e internacional, coordinando el esfuerzo del país para que de aquí en adelante los procesos iniciados tengan además la sustentabilidad legal e institucional, y que será basada en el compromiso, que consensuado entre todos los actores involucrados, e inclusive los que ingresarán como actores o coactares nuevos, se cumplirán todos los objetivos y fines tanto a nivel gubernamental, institucional y social.

El presente diagnóstico se basa en la información de segunda mano recopilada en diferentes instituciones relacionadas con el sector de la calidad del medio ambiente, así como de la información proporcionada a través de las entrevistas personales y telefónicas a personas relacionadas con el tema, de entes públicos y privados, así como de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

En razón de lo expuesto, se agradece la colaboración de las personas que proporcionaron el tiempo necesario y demostraron el interés profesional y personal sobre el tema de gestión de la calidad del medio ambiente en el Ecuador, con la visión futurista de posible desarrollo sustentable y sostenible del país mediante un compromiso interinstitucional y



multidisciplinario, finalmente ayudando con su apoyo hacer realidad el producto esperado del presente diagnóstico facilitada al Ministerio del Ambiente, para la futura definición de los lineamientos generales que permitirán establecer políticas de la calidad del medio ambiente.

Mi punto de vista sobre la gestión institucional de la naturaleza, sostengo que nuestro país si bien es cierto a lo largo de los últimos años ha iniciado una gestión de la calidad del medio ambiente, a través de sistemas de monitoreo , entre otras estrategias , para vigilar la contaminación del mismo, que a pesar del marco legal definido y en vigencia, el nivel de manejo del medio ambiente a través de programas y planes es limitado, se hace muy poco para la prevención y control de las emisiones contaminantes. Ante este hecho el gobierno ecuatoriano a través del Ministerio de Ambiente, como autoridad ambiental nacional, deberá incrementar las políticas, estrategias, normas y un plan nacional de gestión ambiental, con la única finalidad de proteger y conservar con el medio ambiente que cada vez se está deteriorando más y que podría traer graves consecuencias, futuras como las que hemos visto anteriormente.

#### **4.2.3. Estrategias y Objetivos de los Recursos Naturales**

La adopción de mecanismos y procedimientos que regulan los recursos naturales, definen, entre otros aspectos, será el establecer estrategias y objetivos para un desarrollo sustentable de los mismos, bajo los requerimientos de participación del Estado, las instituciones, organismos,

entidades tanto públicas como privadas, así como de la sociedad, que para cumplir con los requerimientos y viabilizar la participación de todos los actores, es necesario crear iniciativas, bajo la responsabilidad tanto de los proponentes, como el contar en forma directa con el apoyo del gobierno, para facilitar que las estrategias y objetivos para con el medio ambiente se cumplan en forma eficaz.

La contribución al desarrollo sostenible de los recursos naturales, como del medio ambiente, será de prioridad nacional, conforme han sido adoptadas oficialmente por el país en estrategias, planes, leyes u otros instrumentos de similar naturaleza, tales como, Ley de Gestión Ambiental, Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable, Prioridades del Comité Nacional sobre el Clima y Ministerio del Ambiente sobre el mantener en óptimas condiciones todos los recursos naturales existentes en el Ecuador, influenciado por las reales oportunidades del país para preparar y financiar proyectos de desarrollo responsables, en la definición de políticas y prioridades enmarcadas en los objetivos y estrategias nacionales en relación a los recursos naturales.

#### Marco General de Desarrollo de la Estrategia

“La Política Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre del Ecuador, destaca la importancia de la vinculación de aspectos ambientales, económicos y socio culturales con la búsqueda del equilibrio entre

conservación y desarrollo”<sup>21</sup>. A nivel nacional, las estrategias de las Políticas Ambientales y Forestales del Ecuador (PAFE), enmarcadas dentro de los lineamientos de dicha Política, han dado un gran paso al convertirse en un Plan fundamentado en programas y no solamente en proyectos, este hecho no es puramente formal y tiene implicaciones en términos cualitativos, y de cambios hacía el PAFE. Con la nueva propuesta hay que pensar en políticas, estrategias y programas bien definidos, en el cual los proyectos son elementos catalizadores del proceso.

Este documento parte de una reflexión a nivel conceptual sobre la relación del enfoque de género, con el desarrollo sostenible y más específicamente con los aspectos forestales. Se realiza un análisis de los problemas, encontrados en el sector Forestal, vinculados a cada una de las estrategias del Plan de Acción Forestal del Ecuador, bajo el enfoque de género; se propone algunas acciones de carácter general para resolver los problemas analizados y acciones específicas para la institucionalización del tema de las Políticas Ambientales y Forestales del Ecuador (PAFE).

Cabe resaltar que, para la elaboración del presente documento no se ha partido de un amplio diagnóstico sobre el sector, sino de datos secundarios, bibliografía, resultados de talleres realizados en el país sobre desarrollo sostenible, desarrollo forestal y género, experiencias internacionales sobre el tema, y entrevistas realizadas con instituciones que trabajan en el área forestal.

---

<sup>21</sup> Política Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre de Ecuador, INEFAM, Quito 1995

Fueron entrevistadas las siguientes instituciones: Fundación NATURA, Plan de Acción y Ayuda Comunitaria Ambiental (C.A.A.M.), Dirección de Áreas Naturales del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN), Dirección Nacional Forestal del INEFAN, Dirección de Investigación y Capacitación del INEFAN, Dirección Ejecutiva del INEFAN, Agencia Internacional del Medio Ambiente (AIMA), Centro de Desarrollo de Investigación del Medio Ambiente (CEDEIMA).

### **El Enfoque de Género y el Desarrollo Sostenible**

En términos generales, estamos de acuerdo que las políticas tienen que ser abarcadoras, universalizantes y no jerarquizadas, dirigidas a todos los individuos. “Por lo tanto es importante partir de las políticas a nivel global, integrando los intereses, necesidades y diferencias por género<sup>22</sup>”. Por esta razón la propuesta presentada posteriormente, se refiere a la incorporación del enfoque de género a todas las estrategias del Plan de Acción Forestal del Ecuador (PAFE), y no se propone una estrategia desligada o independiente.

En el caso del sector forestal, las políticas deberían incorporar todos los actores sociales de manera igualitaria, pero en la práctica hay mucha dificultad en hacerlo. En las políticas, programas y proyectos del sector forestal, no se encuentra, frecuentemente, una perspectiva de género y muchas veces ni siquiera un análisis de la dinámica social y de las

---

<sup>22</sup> GOOGLE: <http://www.adital.com.br/dite/noticia>. Abramovay, M, Género en el Desarrollo Sostenible, UICN, San José, Costa Rica.

relaciones entre hombre, mujer y naturaleza. Las políticas con este enfoque podrían ayudar en una distribución más equitativa de los recursos, de las responsabilidades y también del poder ya que las mujeres se encuentran invisibilizadas en este campo, enfrentando la desigualdad en sus aspectos económicos, políticos y sociales.

Es importante no olvidarse de que las políticas de género pueden actuar a dos niveles: el reproductivo, donde las labores domésticas y la maternidad tienen consecuencias importantes con relación al ingreso que reciben las mujeres, su tipo de empleo, su posibilidad y disponibilidad de participación y el productivo, para mejorar las condiciones de vida de hombres y mujeres.

Tomando en cuenta las limitaciones que sufren las mujeres en nuestras sociedades. Las políticas que incorporan el enfoque de género tienen que garantizar una mejor calidad de vida a todos los actores sociales, promoviendo la eliminación de las desigualdades tanto de clase, de etnia, como de género, dando distintas respuestas a los diferentes actores sociales.

No estamos refiriéndonos ni recomendando programas y proyectos separados para mujeres, que tantas críticas han sufrido en los últimos años, sino una política más global, que posibilite un cambio en las relaciones de género. Es cierto que en una etapa de la discusión, se ha enfocado la mujer como el aspecto central de la construcción subordinada del femenino, pero si nos referimos a la mujer como eje central del medio

ambiente. se oculta las relaciones con los hombres y se ignora la forma con que el trabajo, los derechos y las responsabilidades son construidos a través de las relaciones de género. “En términos del medio ambiente si consideramos la mujer como problema, ella puede ser visualizada como la principal responsable de los problemas ambientales”<sup>23</sup>.

Finalmente termino manifestando que las estrategias son políticas, programas, proyectos, que se establecen para proteger y conservar la riqueza de la naturaleza, sus objetivos están marcados exclusivamente para la conservación de la biodiversidad, ya que en la actualidad estas se encuentran en constante peligro.

#### **4.2.4. Los Desastres Naturales, una Construcción Social.**

“La situación ambiental de las ciudades está directamente relacionada con los problemas que conlleva el acelerado proceso de urbanización a través de la historia, el proceso del desarrollo y urbanización para el cual los países industrializados necesitaron muchos años, se efectúa en los países en desarrollo en un lapso de tiempo mucho más corto, con características completamente diferentes. Este proceso comienza en forma notoria a partir de los años treinta y se acentúa en las décadas de los años cincuenta y sesenta, siendo su fenómeno más marcado el acelerado crecimiento demográfico y urbano generado por el proceso de industrialización a partir

---

<sup>23</sup> GOOGLE: <http://www.adital.com.br/dite/noticia>. Abramovay, M, Género en el Desarrollo Sostenible ,UICN ,San José, Costa Rica

de la crisis mundial de los años treinta y la migración desde las zonas rurales hacia los centros urbanos”<sup>24</sup>.

Las consecuencias del proceso en los países en desarrollo, tanto en lo social como en lo económico, son bien conocidas: desempleo, alto déficit de vivienda, carencia de servicios públicos y sociales, economía informal, violencia social, aumento de la vulnerabilidad ante fenómenos naturales y disminución de la calidad de vida, en la evaluación de los riesgos urbanos, es claro que muchas ciudades están construidas sobre, o contienen, sitios propensos a desastres debido a tres razones principales: Primera, las ciudades se fundaron en lugares peligrosos porque en esa época las ventajas del sitio se apreciaron más que sus posibles riesgos, el desarrollo inicial de muchas ciudades en valles con ríos o deltas propensos a inundarse se vinculaba a la disponibilidad de agua o tierra fértil. Muchas ciudades también se establecieron en las costas o cerca de los ríos debido a la importancia económica, política y militar de los puertos y el transporte acuático. Segunda, el desarrollo de las ciudades no estaba conducido por una cultura de gestión de riesgos, la construcción de cualquier ciudad involucra modificaciones masivas del sitio natural, usualmente sin medidas que minimicen el riesgo. La explotación de los bosques y suelos para alimentos, leña y otros materiales, trastornan con frecuencia el régimen de las cuencas. La exposición de los suelos para la construcción ocasiona la erosión, incrementando las cargas de sedimentos que bloquean los

---

<sup>24</sup> CARDONA Arboleda Omar Darío, Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo, Editorial Estudios Ambientales Urbanos, Colombia, 2009, Pág. 23.

drenajes, colmatan el cauce de los ríos y aumentan las inundaciones, la expansión de áreas para construir incrementa los deslizamientos. A menudo, las medidas capaces de reducir todos estos riesgos, se ejecutan de manera inadecuada o no se llevan a cabo. Tercera, las ciudades traspasaron lo que originalmente fueron sitios relativamente seguros. Muchas de las ciudades se fundaron siglos atrás en sitios que originalmente eran seguros y convenientes.

La categoría desastre hace referencia a las situaciones de anormalidad grave (esto es, trascendental y superlativa) que afectan la vida, salud, bienes y hábitat de poblaciones humanas más allá de los umbrales de resistencia y de autorreparación de los sistemas implicados, el concepto no se circunscribe al evento negativo de magnitud e impacto más allá de lo ordinario; cobra su verdadera dimensión al incluir el sujeto pasivo del evento y al hacer referencia a sus debilidades intrínsecas, a su propensión o sensibilidad a la amenaza que se materializará en un evento mayor negativo la vulnerabilidad; y sobre todo, a su capacidad de enfrentar el evento, reparar lo dañado y reconstruirse; desde la perspectiva sistémica, para que haya desastre, es necesario que la perturbación generadora del mismo tenga la capacidad de trastocar el funcionamiento del sistema en su totalidad o en alguna de sus provincias o subsistemas, de modo que deje sin efecto temporalmente, la cohesión de los elementos del sistema.

“Desastre, desde ese punto de vista, es sinónimo de entropía, en términos corrientes es lo mismo que hablar de anormalidad, o de ruptura del orden



establecido, la existencia de desastre o de pérdidas y daños en general, supone la previa existencia de determinadas condiciones de riesgo; un desastre representa la materialización de condiciones de riesgo existente, el riesgo, definido como la probabilidad de pérdidas futuras, se constituye por la existencia e interacción de dos tipos de factores: de amenaza y de vulnerabilidad. Amenazas que corresponden a determinadas condiciones físicas de peligro latente que se pueden convertir en fenómenos destructivos”<sup>25</sup>.

Considero que, los desastres pueden tener su origen en la dinámica natural o ser inducidos o causados por los seres humanos, la vulnerabilidad comprende distintas características propias o intrínsecas de la sociedad que la predispone a sufrir daños en diversos grados, una población expuesta a los efectos de un fenómeno físico sufrirá más o menos daño de acuerdo con el grado de vulnerabilidad que exhibe, el nivel de riesgo de una sociedad está relacionado con sus niveles de desarrollo y su capacidad de modificar los factores de riesgo que potencialmente lo afectan, en este sentido, desastres son riesgos mal manejados, pues todo riesgo está construido socialmente, aun cuando el evento físico con lo cual se asocia sea natural.

En materia de desastres y riesgos es claro que la velocidad del problema supera la velocidad de las soluciones y existe una alta frustración y

---

<sup>25</sup> CARDONA Arboleda Omar Darío, Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo, Editorial Estudios Ambientales Urbanos, Colombia, 2009, Pág. 45.

preocupación científica a nivel internacional; aun cuando se reconoce que el problema es cada vez más grave en los países en desarrollo, los investigadores y gestores de los países más desarrollados ya empiezan a preocuparse por el aumento de la vulnerabilidad también en los países ricos, por lo que será necesario que en ese país se estableciera formalmente una política de prevención sostenible, que asociara la gestión inteligente de los recursos naturales con la resiliencia económica y social a nivel local, divisando la reducción del riesgo como una parte integral de la política y dentro de un contexto mucho más amplio, que los desastres y riesgos no son problemas que puedan solucionarse aisladamente y que, más bien, son parte o parcelas de muchos procesos y circunstancias más amplias.

Esta ambigüedad se debe, aparentemente, a la preponderancia que siguió teniendo el concepto de desastre como emergencia, y no el de desastre como riesgo mayor que se materializa, hoy, sin embargo, para algunos la reducción o mitigación de un desastre, requiere en rigor que el desastre exista, al igual que cuando se habla de la reducción del peso; en efecto, con razón puede aceptarse que prevenir un hecho, como lo es un desastre, puede ser una contradicción e incluso puede sonar arrogante; aparte que puede seguir manteniendo la connotación de fenómeno natural con la que muchos se confunden. Por esta razón, en el contexto internacional, se acepta como conveniente cada vez más, el referirse a riesgo, dado que una vez entendido el concepto es más claro y efectivo para efectos del

objetivo de lo que se ha querido promover como prevención y mitigación: la reducción del riesgo.

#### **4.2.5. La Gestión Integral del Riesgo.**

La gestión de riesgos es el conjunto de elementos, medidas y herramientas dirigidas a la intervención de la amenaza o la vulnerabilidad, con el fin de disminuir o mitigar los riesgos existentes, concepto de prevención ha jugado un papel delimitador respecto a otro conjunto de elementos, medidas y herramientas, cuyo objetivo es intervenir principalmente ante la ocurrencia misma de un desastre, es decir, que conforman el campo de los preparativos para la atención de emergencias, la respuesta y la reconstrucción una vez ocurrido un suceso”<sup>26</sup>.

La gestión de riesgos tiene como objetivo, articular los tipos de intervención, dándole un papel principal a la prevención-mitigación, sin abandonar la intervención sobre el desastre, la cual se vincula al desarrollo de las políticas preventivas que en el largo plazo conduzcan a disminuir de manera significativa las necesidades de intervenir sobre los desastres ya ocurridos; la gestión de riesgos no sólo debe identificarse con lo que significa el Estado sino que debe estimular una convocatoria dirigida tanto

---

<sup>26</sup> CARDONA Arboleda Omar Darío, Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo, Editorial Estudios Ambientales Urbanos, Colombia, 2009, Pág. 78.

a las fuerzas gubernamentales como no gubernamentales, con el propósito de enfrentar los desastres en forma preventiva.

Una política de gestión de riesgos no solo se refiere a la identidad territorial, sino por su propósito, a la articulación de las diversas fuerzas existentes: sociales, políticas, institucionales, públicas, privadas, de todos los niveles territoriales; bajo un enfoque humanista y de preservación de la vida de los seres vivos en especial de los seres humanos, atendiendo al principio constitucional del Buen Vivir.

Considero que, esto permite planteamientos de participación democráticos, suma de esfuerzos y responsabilidades, de acuerdo con el ámbito de competencia de cada cual, la gestión de riesgos hace referencia a un complejo proceso social cuyo objetivo último es la reducción o control del riesgo en la sociedad, toma como punto de partida la noción de que el riesgo como manifestación social es una situación dinámica, que el cambio en las condiciones de riesgo de una sociedad o un subconjunto de la sociedad se relaciona con cambios paulatinos en las prácticas y la incidencia de las prácticas sociales a distintos niveles o con cambios graduales o abruptos en las condiciones ambientales.

Dadas las condiciones dinámicas del riesgo, la sociedad requiere mecanismos diferenciados para gestionar las distintas condiciones de riesgo que existen o que pueden llegar a existir; en el diseño de una

política de gestión de riesgos pueden perfilarse una serie de áreas de intervención o acción que se deben considerar y contemplar, a saber:

- a) Conocimiento sobre la dinámica, la incidencia, la causalidad y la naturaleza de los fenómenos que pueden convertirse en amenazas y de las vulnerabilidades ante dichos eventos;
- b) Estímulo y promoción de diversos mecanismos y acciones adecuadas para la reducción de las condiciones de riesgo existentes, incluyendo mecanismos de reordenamiento territorial, reasentamiento humano, recuperación y control ambiental, refuerzo de estructuras, construcción de infraestructura de protección ambiental, diversificación de estructuras productivas, fortalecimiento de los niveles organizacionales, etc.
- c) Capacidad para predecir, pronosticar, medir y difundir información fidedigna sobre cambios continuos en el ambiente físico y social y sobre la inminencia de eventos dañinos, destructivos o desastrosos.
- d) Preparación de la población, de instituciones y organizaciones para enfrentar casos inminentes de desastre y para responder eficazmente después del impacto de un determinado suceso físico, en el marco de esquemas que fortalecen y aprovechan las habilidades de la población.
- e) Mecanismos que garanticen la instrumentación, organización y control eficaz de esquemas de rehabilitación y reconstrucción que consideren, entre otras cosas, la reducción del riesgo en las zonas afectadas.

- f) Reducción en perspectiva del riesgo en futuros proyectos, a través del fomento de la incorporación del análisis de riesgo en los procesos de toma de decisiones y de inversiones y la utilización de mecanismos de ordenamiento del territorio, de control sobre construcciones, de gestión ambiental, etc.
- g) Fomento de procesos educativos a todo nivel que garanticen un entendimiento adecuado del problema de riesgo y de las opciones para su control, reducción o modificación”<sup>27</sup>.

Parte del mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano es lograr un mayor nivel de seguridad y supervivencia en relación con las acciones y reacciones del entorno, lo cual se logra a través de la comprensión de tales interacciones. De aquí se desprende que la gestión de riesgos es una estrategia fundamental para el desarrollo humano sostenible. Debe tenerse en cuenta, que los desastres son en buena medida, una expresión de la inadecuación del modelo de desarrollo con el medio ambiente que le sirve de marco a ese desarrollo. La reducción de la vulnerabilidad debe ser por lo tanto, en forma explícita, un propósito del desarrollo, entendiendo éste último como el mejoramiento no solo de las condiciones de vida sino de la calidad de vida y el bienestar social, que a su turno requiere de un grado de seguridad individual y colectiva. La política general del Estado, en concordancia, debe procurar la incorporación de la gestión de riesgos en el proceso de desarrollo

---

<sup>27</sup> CARDONA Arboleda Omar Darío, Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo, Editorial Estudios Ambientales Urbanos, Colombia, 2009, Pág. 91-92.

socioeconómico, con el fin de eliminar o reducir la pérdida de vidas y de bienes materiales y ambientales.

Los problemas del riesgo colectivo difieren de la dinámica que pueden llevar a cabo sistemas cerrados, como una industria o una empresa. En estos sistemas, la gerencia usa información para intervenir sus operaciones y para promover un cambio deseable, en la búsqueda de cierto comportamiento dentro de un rango de posibilidades de riesgo (pérdida) y de ingreso (ganancia). La meta del sistema es mantener el control. En contraste, en materia de riesgo público o colectivo, no solo los problemas, sino también las responsabilidades de la toma de decisiones son compartidas. Para los ciudadanos, las autoridades de las instituciones públicas son responsables de las decisiones que ellas toman (o no toman) en procura de la seguridad pública y del bienestar. Para resolver efectivamente estos problemas se requiere de un proceso continuo de descubrimiento de elementos comunes entre diferentes grupos. Es necesario clarificar siempre, aspectos para el entendimiento del público e integrar las diferentes perspectivas dentro de una base común de comprensión, que permita sustentar los diferentes tipos de acción. Las estrategias y métodos que se requieren para resolver los problemas de riesgo implican siempre un proceso continuo de aprendizaje colectivo, más que el simple control de la acción de la comunidad.

## **4.3. MARCO JURIDICO**

### **4.3.1. La Constitución de la República del Ecuador, Derechos Sociales**

Las cualidades o valores esenciales son reconocidos universalmente como inmanentes o connaturales a la persona humana, es decir que lo tiene por una sola calidad de tal, de otro lado, existen determinadas necesidades básicas respecto a las cuales hay, en el actual momento histórico, la general convicción de que deben ser atendidas por los organismos públicos o la sociedad en general, a fin de mantener condiciones indispensables para la subsistencia y dignidad de todas las personas, independientemente de su sexo u otras características o condiciones.

En torno a estas ideas se configura el concepto de los derechos humanos o derechos fundamentales, previstos en la Constitución ecuatoriana y en varios instrumentos internacionales de protección de esos derechos, los cuales constituyen, en definitiva, atributos, capacidades, potencialidades o requerimientos imprescindibles de todos los individuos que integran el género humano, que se hallan reconocidos y protegidos por el orden jurídico nacional e internacional.

La doctrina jurídica reconoce como principales características de los derechos fundamentales que son inviolables, irrenunciables, inalienables, imprescriptibles e interdependientes entre sí, que se expresa en



inalienables, en el sentido de que no pueden ser transferidos por su titular a otras personas.

Como solemnidad de una larga evolución histórica, su carácter universal se ha venido afirmando en forma indiscutible y progresiva, reafirmando expresamente la naturaleza universal de los derechos y libertades fundamentales de las personas en la sociedad, no obstante en la doctrina jurídica universal y también en el Derecho Constitucional Ecuatoriano es usual distinguir entre derechos civiles con un énfasis más acentuado en lo personal e individual derechos sociales y económicos, derechos políticos, derechos culturales, y otros que han recibido consagración en los últimos tiempos y que suelen denominarse "de tercera generación.

Los derechos constitucionales protegen elementos o valores indispensables para la subsistencia misma de las personas o de la comunidad, por lo tanto, el Estado ecuatoriano está obligado a respetar u a promover esos derechos esenciales, tanto porque así lo establecen normas expresas de su Constitución, cuanto porque se ha comprometido a ello en varios convenios internacionales que el gobierno ecuatoriano ha suscrito, en los pactos internacionales de aplicación de esas normas, que se han adoptado tanto en el ámbito universal como en el regional; es decir, en todo el mundo particularmente en el Ecuador.

La Constitución, en el contenido de sus principios fundamentales, se hace manifiesto sobre la gobernabilidad, misma que debe ser descentralizada, mediante el régimen de autonomías, dentro de un marco de solidaridad,

subsidiaridad y equidad, asegurando la indisoluble unidad nacional; será entonces indudable, que en el proceso histórico de nacimiento de las veinticuatro provincias de nuestro país, fueron los factores culturales, ancestrales, las tradiciones, idiosincrasia, entre otros, los elementos aglutinantes para su conformación.

El desarrollo socio-económico, se verá llegar con un sistema social auténtico, con una propia estructura político-administrativa, y con la toma de decisiones de quienes habitamos el Ecuador; la propuesta responde a la auténtica expresión de un Ecuador equitativo y justo, concebido en un marco de libertad, dentro de un estado unitario; que el Ecuador se plantea, va más allá de las propuestas del presidenciable, más apunta hacia el presente y al futuro, y no se quede en la coyuntura.

La importancia que se da a la diversidad en la carta magna del Ecuador, no se restringe al plano cultural, sino que se expresa también en el sistema económico, la Constitución ecuatoriana reconoce al sistema económico como social y solidario, incorporando la perspectiva de la diversidad en su concepción y superando la visión mercadocéntrica que lo definía como social de mercado. Para la economía social el ser humano es el centro de la actividad económica y, por lo tanto, el Estado debe estar al servicio de la vida en función de las personas, que constituye el motor de la vida, se trata entonces de apoyar las iniciativas sociales desde la perspectiva de la seguridad social, con el fin de garantizar que la riqueza quede directamente en manos de los ciudadanos ecuatorianos.

“A esta reflexión se suma la sobrevaloración que ha adquirido, en los últimos años, sobre todo entre los y las jóvenes, el ingreso por sobre el trabajo, una de las ideas más interesantes que podemos proponer para promover el Buen Vivir es, justamente, la recuperación de la dignidad social, esto empieza con la garantía para el ejercicio de los derechos de las personas como espacio de construcción de subjetividades, de capacidades organizativas, de vínculos solidarios y de conocimientos prácticos social y culturalmente relevantes”<sup>28</sup>.

En la dimensión del Buen Vivir, reconoce los derechos de las personas, pasando de una visión natural como recurso, a otra concepción totalmente distinta, en la que ésta es el espacio donde se reproduce y realiza la vida de los seres humanos, el derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de su vida cotidiana, su estructura, funciones y procesos evolutivos.

La Constitución de la República del Ecuador, dentro de sus principios, normas y disposiciones fundamentales, dispone:

Constitución de la República del Ecuador:

“Art. 3.-Son deberes primordiales del Estado:

---

<sup>28</sup> GONZALES Pérez Jesús A., Dr., “Manual de Procedimiento Administrativo”, Vol. III, Editorial Los Andes, Quito-Ecuador, Año 2005, Pág. 40.

6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Art. 38.- El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas.

En particular, el Estado tomará medidas de:

3. Desarrollo de programas y políticas destinadas a fomentar su autonomía personal, disminuir su dependencia y conseguir su plena integración social.

Art. 95.-Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios:

2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera.

Art. 194.- La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso.

Art. 235.- La Procuraduría General del Estado es un organismo público, técnico jurídico, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por la Procuradora o Procurador General del Estado, designado para un periodo de cuatro años.

Art. 238.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Art. 239.- El régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades

legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 315.-El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.

Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado.

La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la

participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos”<sup>29</sup>.

El sistema gubernamental, que se ha venido proponiendo al país, se fundamenta en las autonomías institucionales, de entidades y organismos a nivel central, provincial, y cantonal, porque es indudable, que en el proceso histórico de nacimiento de las veinticuatro provincias de nuestro país, fueron los factores culturales, ancestrales, las tradiciones, idiosincrasia, entre otros, los elementos aglutinantes para su conformación. No es menos cierto, y los ecuatorianos hemos sido enfáticos al señalar, que si por la expresión popular, plasmada en referéndum, los ciudadanos de dos o más provincias deciden conformar una región autónoma mayor, ésta debe ser aceptada por todas y por todos.

Se argumenta también que es un conjunto de órganos e instituciones jerárquicas o funcionalmente subordinados y coordinados de acuerdo con la Ley, que tiene como misión constitucional el asegurar las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común; la administración es la conducción del Gobierno, de los intereses o bienes, en especial de los públicos, la ciencia de administración es el conjunto de reglas para administrar los negocios e instituciones; y más particularmente para emplear los medios y recursos en la obtención de los fines de un estado, empresa, etc.; por lo tanto la administración Estatal, comprende el

---

<sup>29</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, Año 2010.

principio fundamental que estableció a fines del siglo XVIII Adam Smith; quien dividió el trabajo en dos categorías: supervisión o planificación y operativo o ejecución.

En el escenario jurídico, el Derecho proporciona, a la administración, la estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado, la administración, a su vez da al Derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre toda aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad, lo que importa principalmente al Derecho son los derechos; a la Administración de los resultados; el derecho a la libertad y la seguridad, en tanto que la Administración fomenta la eficacia y rapidez y el estancamiento.

#### **4.3.2. La Ley de Gestión Ambiental y la Seguridad Social ante los Riesgos**

Una vez que hemos analizado las distintas concepciones del desarrollo, del desarrollo sustentable y del desarrollo local; una vez que hemos examinado los factores estructurales que influyen en la apropiación y el uso del espacio ecuatoriano; y una vez que hemos considerado las presiones y oportunidades que la economía produce sobre el mundo natural del cual dependemos; nos corresponde examinar la forma en que la sociedad ecuatoriana maneja sus recursos.



Los recursos naturales del país son, por lo general, propiedad de la nación, por ello la gestión que las instituciones públicas hacen del patrimonio natural de todos los ecuatorianos es tan importante, las políticas, los cambios institucionales y las experiencias públicas de manejo de los recursos, el enfoque para la exposición y análisis de estas políticas es considerar la relación intrínseca entre el manejo ambiental, el desarrollo económico y la construcción de la democracia.

La exposición está organizada en cuatro unidades que pretenden describir los aspectos jurídicos y los instrumentos centrales de las políticas ambientales vigentes, así como el actual proceso de descentralización de la gestión ambiental.

La gestión ambiental puede definirse como el conjunto de políticas, de normas y de acciones que desarrollan las instituciones públicas, pero también las comunidades y los individuos, con relación al manejo de los recursos naturales, sean estos renovables o no – renovables, políticas y normas públicas de la gestión ambiental están orientadas a regular las intervenciones del ser humano sobre su entorno natural para proteger la vida en general y la propia reproducción humana.

Su objetivo es, por tanto, proteger el patrimonio natural del país mediante la regulación de actividades productivas, de los asentamientos humanos, del uso de los recursos naturales, la conservación y el aprovechamiento equilibrado de los recursos naturales son la base para un desarrollo

económico sostenible, pero también la base para proteger y promover el mejoramiento de la calidad de vida social y cultural de nuestros pueblos. Por ello, la gestión ambiental pública debe responder a una visión integral de las relaciones del ser humano con la naturaleza y con sus necesidades de desarrollo.

La Ley de Gestión Ambiental, dispone, en su TITULO I, AMBITO Y PRINCIPIOS DE LA GESTION AMBIENTAL:

“Art. 1.- La presente Ley establece los principios y directrices de política ambiental; determina las obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental y señala los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia.

Art. 2.- La gestión ambiental se sujeta a los principios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables y respecto a las culturas y prácticas tradicionales.

Art. 3.- El proceso de Gestión Ambiental, se orientará según los principios universales del Desarrollo Sustentable, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Art. 4.- Los reglamentos, instructivos, regulaciones y ordenanzas que, dentro del ámbito de su competencia, expidan las instituciones del Estado en materia ambiental, deberán observar las siguientes etapas, según corresponda: desarrollo de estudios técnicos sectoriales, económicos, de relaciones comunitarias, de capacidad institucional y

consultas a organismos competentes e información a los sectores ciudadanos.

Art. 5.- Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales.

En el sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta Ley.

Art. 6.- El aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económico y de evaluación de impactos ambientales”<sup>30</sup>.

Considero que, la gestión del riesgo, entendida como la capacidad de la sociedad y de sus actores para modificar las condiciones de riesgos existentes, actuando prioritariamente sobre las causas que lo producen, ha sido una visión hasta hace poco ausente en la política pública del Estado ecuatoriano. Igualmente, se destaca la situación del Ecuador como un país expuesto a diversos riesgos naturales debido a las amenazas geológicas como sismos y erupciones volcánicas, a las amenazas hidrometeorológicas tales como inundaciones, vendavales, sequías, deslizamientos de tierra y otras como los tsunamis. Frente a los desastres naturales, socio-naturales y antrópicos que se han suscitado en épocas pasadas, la actuación del Estado se ha caracterizado básicamente como

---

<sup>30</sup> LEY DE GESTION AMBIENTAL, Ediciones Legales, Quito-Ecuador, 2011, Pág. 1.

reactiva, con una escasa gestión en la prevención de los mismos, lo que ha desembocado en pérdidas y daños innecesarios tanto humanos, como económicos.

“El Gobierno, tiene como eje fundamental transformar el sistema político neoliberal, que ha agudizado la inequidad y la corrupción, para transformarlo en un sistema de profundización de la democracia en todos los ámbitos que le corresponden al Estado ecuatoriano, desde el acceso de sus ciudadanos a los derechos sociales básicos, a la justicia, equidad, acceso a las oportunidades de desarrollo, a la participación de una economía solidaria; es decir: al buen vivir con calidad de vida, dignidad y desarrollo sustentable”<sup>31</sup>.

Dentro del renovado impulso otorgado a la planificación, la gestión de riesgo se enmarca en un enfoque de promoción de los derechos humanos y de política pública, en este sentido, destaca el objetivo de desarrollo humano orientado a promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros, y promover la prevención del riesgo natural y antrópico, esta meta, a su vez, se sustenta en la política de integrar el análisis y gestión del riesgo en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, inversión, y gestión ambiental.

Los factores institucionales, en la gestión de riesgos en el país se caracterizó por la dispersión y fragmentación de roles y responsabilidades

---

<sup>31</sup> CASTRO A. Amable F., Ab., “LA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL ECUADOR- GARANTÍAS SOCIALES”, Ediciones Suarez Méndez, Quito-Ecuador, Año 2010, Pág. 33.

como consecuencia de la ausencia de un órgano nacional de coordinación y colaboración multisectorial en materia de reducción de riesgos. La creación de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos; la reciente creación de esta instancia, así como la necesidad de delimitar competencias, roles y responsabilidades de los actores institucionales y sociales vinculados con la gestión de riesgos, subrayan la importancia de promover el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la capacidad de respuesta ante las amenazas.

En este mismo ámbito, es imprescindible garantizar una integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, en el ánimo de que los sectores sociales y las instituciones incorporen la gestión de riesgos en su quehacer cotidiano. La Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos elaboró una Estrategia Nacional orientada a posicionar la gestión de riesgos como una política de Estado.

La Estrategia señala, además, la existencia de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos que definirá las capacidades y responsabilidades que deberán ser asumidas por los gobiernos locales con carácter obligatorio. Las catástrofes, desastres o accidentes originados en eventos naturales o de la naturaleza y en los antrópicos no voluntarios, se hallan presentes a lo largo de las civilizaciones y sociedades humanas. Históricamente su ocurrencia ha estado caracterizada por incipientes

esfuerzos de predicción y muy pocas acciones orientadas a la prevención; mientras tradicionalmente la principal preocupación se ha centrado en una efectiva reacción posterior a los daños irrogados sobre el medio y la vida humana.

Esta forma de actuación ha provocado cuantiosas pérdidas económicas por los daños acaecidos sobre la infraestructura, servicios y equipamiento de ciudades y asentamientos humanos, ocasionando la necesidad de realizar fuertes erogaciones para reparar o reconstruir los daños, en desmedro de la utilización de dichos recursos en la ampliación y fortalecimiento de políticas sociales o de inversión productiva.

#### **4.3.3. Régimen Legal de la Gestión de Riesgos y la Seguridad Social**

”Los componentes sociales deben tener conocimiento del diseño organizacional, de la política pública, de la sociología y las comunicaciones, los sistemas de gestión de riesgos, requieren de un enfoque en equipo para operaciones efectivas, puesto que una persona no puede tener todo el conocimiento y las habilidades requeridas para gestionar tareas complejas, con habilidades específicas y con suficiente entendimiento de los campos complementarios, es más efectivo para orientar y mantener un sistema de gestión, puesto que estos sistemas son interdependientes y funcionan con base en entendimiento mutuo, la

comunicación efectiva es requisito para que cada miembro participe en la adecuada toma de decisiones”<sup>32</sup>.

Es decir, los procesos de acción colectiva y voluntaria para reducir el riesgo, que implican comunicación, selección, retroalimentación y auto-organización, dependen de la información, dado que la construcción de una base de conocimiento para la efectiva reducción del riesgo es un proceso colectivo, una apropiada inversión, tanto para el desarrollo técnico como organizacional, es fundamental para lograr que la base de conocimiento llegue a ser el foco que facilite el aprendizaje organizacional continuo y la capacidad de la comunidad de monitorear su propio riesgo.

La intención de la Gestión de Riesgos es modificar la dinámica que se ha mantenido frente a los desastres, fortaleciendo políticas de prevención, mitigación y preparación ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad cuyo costo beneficio redundará a favor de una mejor utilización de los recursos presupuestarios.

El Título Primero, de la Ley de Gestión de Riesgos, en sus Disposiciones Preliminares, Capítulo I, Objeto, ámbito y fines, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, disponen:

La Ley de Gestión de Riesgos, dispone:

---

<sup>32</sup> CAMPOS Jorge Albán, Dr., AMBIENTE Y SOCIEDAD, Editorial Grijalbo, Quito-Ecuador, 2011, Pág. 45.

“Art. 1.- OBJETO.- La presente ley define los principios rectores, objetivos, estructura, competencias, instrumentos y principales disposiciones para el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos establecido en el artículo 389 de la Constitución de la República.

Art. 2.- ÁMBITO.- Las disposiciones de esta ley tienen aplicación en todo el territorio nacional y son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas y privadas, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos sociales y, en general, para todos los habitantes del país. Abarca todo el proceso de la gestión de riesgos, que incluyen el conjunto de actividades de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de desastres de origen natural, siconatural o antrópico.

Art. 3.- FINES.-Los principales fines del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos son:

- 1) Garantizar el goce y ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, especialmente los relacionados con el Régimen del Buen Vivir, amenazados o afectados por la ocurrencia de desastres naturales de origen natural, socio-natural o antrópico.
- 2) Establecer un régimen de protección de personas y colectividades de los efectos negativos de desastres.
- 3) Integrar el análisis y gestión del riesgo como un elemento transversal en los regímenes de planificación, ordenamiento territorial, inversión y gestión ambiental.



- 4) Prever mecanismos efectivos para la reducción del riesgo de desastres tanto a nivel nacional, como provincial y local; mejorando la capacidad institucional para hacer frente a la vulnerabilidad y el riesgo asociado, así como mejorar la capacidad de la población para superar un desastre (resiliencia)”<sup>33</sup>.

El Capítulo II, Derechos y Principios, dispone:

“Art. 4.- DERECHOS.- Los derechos constitucionales que se garantizan mediante el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, son:

1. El derecho de las personas y las colectividades a recibir información oportuna y efectiva sobre la probabilidad de ocurrencia de desastres naturales o antrópicos, y sobre los medios adecuados de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación.
2. El derecho de las personas y colectividades a participar efectivamente en las actividades de cada uno de los subprocesos que comprende la gestión de riesgos.
3. El derecho de las personas y colectividades a recibir una educación y capacitación adecuadas, a todo nivel, sobre prevención y respuesta ante desastres naturales o antrópicos.
4. El derecho de las personas y colectividades a recibir una atención estatal oportuna antes, durante y después de los impactos de un desastre natural o antrópico.

---

<sup>33</sup> LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS, Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Año 2010.

5. El derecho de las personas y comunidades a vivir en un hábitat seguro, saludable y ecológicamente equilibrado, como componente esencial de un régimen de desarrollo humano que previene los desastres y mitiga sus efectos.
6. El derecho de las personas y de la naturaleza a que el Estado y los directamente responsables, adopten medidas adecuadas para prevenir y mitigar los riesgos de desastre de origen natural, socionatural y antrópico, y a la recuperación social, económica y ambiental de la población y los territorios afectados.

Art. 5.- PRINCIPIOS.- Los principales principios rectores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos son:

Obligatoriedad: Las medidas que se tomen para reducir los riesgos y atender las emergencias y los desastres son de carácter obligatorio con la finalidad de salvaguardar la vida y los procesos de desarrollo del País;

Descentralización y Subsidiariedad: bajo el principio de gestión descentralizada se establece que las capacidades y responsabilidades que se le asignen deben ser asumidas por los gobiernos locales. Pero cuando las capacidades técnicas y de recursos de las autoridades territoriales subnacionales fueren rebasadas deberán generarse mecanismos de apoyo y soporte a nivel provincial, regional y si correspondiere a nivel nacional, respetando la autoridad local o regional;

Interés colectivo: la reducción de riesgos y atención de emergencias y desastres son actividades de interés colectivo, ya que los impactos de una deficiente gestión se hacen sentir en todos los estratos de la sociedad;

Transversalidad e Integralidad: las acciones de reducción de riesgo y atención de emergencias y desastres competen a todos los organismos de la sociedad y deben ser integradas a todas las etapas de la planificación del desarrollo para lograr resultados integrales. La inserción debe hacerse a través de los procesos sociales en curso, en coordinación y respetando las autonomías institucionales;

Responsabilidad compartida y Participación: según este principio, quienes, desde los ámbitos público, privado o ciudadano, generen riesgos deberán responder por ellos en todas sus consecuencias y según su grado de responsabilidad. Además, la sociedad en su conjunto debe ser partícipe de las acciones e iniciativas tendientes a reducir los riesgos y manejar las emergencias y desastres;

Permanencia: las acciones de reducción de riesgos y atención de emergencias y desastres son de carácter permanentes con un énfasis particular en todas aquellas que buscan asegurar una gestión prospectiva del riesgo;

Transferencia del riesgo: El riesgo no está repartido de manera uniforme en el territorio nacional, por lo que resulta necesario generar los mecanismos adecuados para transferir riesgos y soportar su carga de manera solidaria. Además, el Estado debe garantizar que sus activos estén asegurados frente a riesgos naturales, socionaturales y antrópicos, y se debe igualmente propiciar el aseguramiento privado.

Acceso a información: para una adecuada actuación de las instituciones y de la sociedad, es prioritario que la toma de decisiones tanto colectiva como individual se base en información verificada, validada y de libre acceso”<sup>34</sup>.

En la identificación o conocimiento del riesgo se ha tenido un importante avance relativo, en el inventario sistemático de desastres y pérdidas, sería deseable contar con un inventario completo de eventos y con el registro y sistematización detallada de efectos y pérdidas a nivel nacional, la implementación de la base de datos, sería inventar de especial utilidad para ilustrar los efectos de los desastres a nivel municipal y lograr sí tener una noción más detallada de la variabilidad del riesgo a nivel territorial.

En relación con el monitoreo de amenazas y pronóstico, es de especial importancia ampliar la cobertura de las redes de estaciones de vigilancia para todo tipo de amenaza en todo el territorio, llevar a cabo el análisis permanentes y oportunos de la información que producen y contar con sistemas de alerta automáticos que funcionen en forma continua a nivel local, regional y nacional.

En el país diversos fenómenos de origen natural y antrópico, cuando el grado de peligrosidad se relaciona con los niveles de vulnerabilidad (física, social, económica, ambiental), sus consecuencias se reflejan en un territorio susceptible y con diferentes grados de exposición a potenciales

---

<sup>34</sup> LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS, Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Año 2010.

desastres. El conocer el territorio, y sus diferentes grados de exposición ante amenazas de origen natural, no solo es conocer los lugares y jurisdicciones potenciales de desastres, sino las dinámicas y procesos sociales que en ellos se desenvuelve. De esta manera, la amenaza puede afectar de diversas formas al territorio, especialmente a determinados procesos socioeconómicos ocasionando retrocesos considerables en su normal desarrollo. Es por ello, que la lectura del territorio debe ser concebida integralmente y a través de ella deben ser dilucidadas sus vulnerabilidades y factores para un adecuado análisis de riesgos.

#### **4.3.4. Ámbito Jurídico de la Garantía Social – Gestión de Riesgos**

En el Ecuador existe un conjunto bastante amplio de disposiciones constitucionales y legales sobre la gestión ambiental, que debe ser conocido para concretar los derechos establecidos y exigir la aplicación de los contenidos democráticos de la gestión del desarrollo, que se expresan en estas disposiciones, las principales leyes que regulan el cuidado de los bienes ambientales del país y los principales instrumentos jurídicos internacionales que el Ecuador ha aceptado y ratificado, además de las competencias, fortalezas y debilidades jurídicas de la autoridad ambiental nacional, el Ministerio del Ambiente (MAE).

En éste acápite interesa identificar de manera sintética las normas constitucionales y legales más importantes, que sirven para regular y dirigir las principales políticas en la gestión ambiental.

La responsabilidad del Estado en la protección del medio ambiente, entre los deberes primordiales del estado está el de: “Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente, y preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo”<sup>35</sup>.

El derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano, es también una obligación del Estado garantizar los Derechos Civiles, entre otros: “El derecho a vivir en ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La Ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente”<sup>36</sup>.

Uno de los aspectos que todavía caracteriza a la gestión ambiental en el Ecuador es la dispersión de competencias en varias instituciones públicas, esta situación genera debilidades en la consolidación de la autoridad nacional ambiental, que la ejerce el Ministerio del Ambiente, y produce superposiciones de competencias que dificultan una adecuada implementación de políticas, en un marco de debilitamiento generalizado del estado ecuatoriano en cuanto a sus capacidades efectivas de control sobre las actividades productivas que afectan al ambiente.

Las Políticas Ambientales Básicas tienen la virtud de plantear, por primera vez de manera integral, el marco, los parámetros o las pautas más

---

<sup>35</sup> FIALLOS, G. Blanca A., Ab. RESPONSABILIDAD ESTATAL Y LA GESTION DE RIESGOS, Coordinación SENPLADES- CAF, Quito-Ecuador, 2011, Pág. 56.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, Ob. Cit., Pág. 56.

relevantes de la gestión pública ambiental, esta característica es una de las razones que explican la vigencia de estas políticas, a pesar de que algunas de sus formulaciones mantienen un amplio grado de generalidad y de que otras han sido precisadas en posteriores documentos.

“Entre los aspectos más destacados se pueden mencionar los siguientes:

- a. El compromiso de toda la sociedad por minimizar riesgos e impactos ambientales negativos para propender a un desarrollo justo, rentable y sustentable.
- b. El fundamento de la gestión ambiental en los principios de solidaridad y corresponsabilidad, tanto a nivel nacional como con otros países.
- c. La necesidad de aplicar eficientemente las leyes y normas existentes (consideradas en ese momento suficiente) y de establecer incentivos para fomentar su aplicación.
- d. La promoción de la participación social, la educación y capacitación ambiental, la información, el uso de tecnologías de punta y la implantación de un sistema permanente de ordenamiento territorial.
- e. La apertura a convenir acuerdos internacionales que viabilicen una adecuada gestión ambiental.
- f. La priorización de acciones de prevención y control de la contaminación, la promoción del adecuado mantenimiento de los equipamientos y servicios básicos, la obligatoriedad de realizar estudios de impacto ambiental y planes de mitigación a toda

actividad productiva, así como la exigencia a las empresas internacionales y subsidiarias de usar los más altos parámetros y requisitos de su país de origen sin perjuicio del cumplimiento de las normas nacionales, en sus actividades productivas en el país”<sup>37</sup>.

Considero que, la identificación de los principales problemas ambientales nacionales, entre los que cabe mencionar la pobreza, la erosión, la desertificación, la pérdida de biodiversidad, la contaminación, el deterioro de la salud y los riesgos y emergencias naturales; que, la identificación de áreas o regiones geográficas que requieren una atención especial: bosques occidentales, vertientes de la cordillera, Amazonía, Galápagos, manglares, sistemas lacustres, Golfo de Guayaquil y principales ciudades.

La identificación de actividades productivas que requieren de una especial atención ambiental: hidrocarburos, minería, uso de agroquímicos, manejo de desechos peligrosos, transporte, requiere de la implementación de las políticas básicas de diseño del Plan Ambiental Ecuatoriano (PAE), que también sigue en vigencia, este plan es un documento bastante amplio y detallado de lo que se debería hacer para mantener una adecuada gestión ambiental en el país.

La fortaleza radica justamente en el tratamiento global e incluso pormenorizado de las acciones que se deben tomar para mejorar las condiciones ambientales nacionales, sin embargo, esta fortaleza es al mismo tiempo su debilidad pues no logra precisar y dar prioridad a las

---

<sup>37</sup> FIALLOS, G. Blanca A., Ab. RESPONSABILIDAD ESTATAL Y LA GESTION DE RIESGOS, Coordinación SENPLADES- CAF, Quito-Ecuador, 2011, Pág. 89.



acciones que, siendo necesarias, son viables en las circunstancias políticas, económicas y culturales nacionales.

Considero que, se han de identificar varias potencialidades para organizar un nuevo proceso de desarrollo nacional, entre estas potencialidades se señalan las siguientes: la gran diversidad biológica; la extraordinaria variedad de los ecosistemas, la estratégica ubicación geográfica en el continente americano; la creatividad de su población, la diversidad étnica y cultural de la población del Ecuador, ella misma diversa, y su tradicional voluntad para resolver pacíficamente los inevitables conflictos sociales, políticos y regionales.

“Los principios fundamentales que plantea la Estrategia son:

- a. El valor intrínseco de la vida;
- b. La función global de la dimensión ambiental;
- c. La sostenibilidad ecológica;
- d. La solidaridad;
- e. La seguridad;
- f. La equidad;
- g. El respeto de la diversidad cultural;
- h. El consentimiento previo;
- i. La precaución; y
- j. La preferencia por las acciones de prevención”<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> SALVADOR ARZUAGA, Carlos Salvadores I. “La Forma de Gobierno en la Constitución”, Obra Colectiva, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Argentina, Año 2006.

Considero que, dentro de la visión actual de la gestión del riesgo, la prevención es uno de los principales elementos que garantizaría el desarrollo humano sostenible o sustentable de las naciones. Esta apunta a crear una institucionalidad e incorporar medidas afines para reducir los riesgos, enfrentar posibles eventos y accidentes e intenta consolidarse como un componente del accionar cotidiano de la sociedad. Por lo tanto la gestión de riesgos es un eje transversal que cruza todas las actividades públicas y privadas, y es considerada una variable de planificación del desarrollo; entender sus componentes (amenaza y vulnerabilidad), especialmente la prevención y mitigación, ayudaría a delinear acciones en el marco de la planificación preventiva.

Por lo tanto, gobernabilidad puede entenderse la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste, de esta forma, este concepto se enmarca en el ámbito de la capacidad de gobierno. Ésta se da siempre en un ámbito societal no aséptico en el que se registran demandas de los ciudadanos que son en mayor o menor medida procesadas por el sistema político. Dichas demandas se articulan según el número e intensidad de los cleavages existentes así como de acuerdo a las necesidades surgidas y que están pendientes de atender y son consideradas ineludibles por los propios ciudadanos.

“Paralelamente, la gobernabilidad viene condicionada por los mecanismos en que se produce la acción de gobierno, que tienen que ver con una

dimensión de carácter múltiple más propia del mismo. Se trata de los criterios de representación política, de los niveles de participación política, de los sistemas de partidos existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo”<sup>39</sup>.

Creo que esta visión amplia de las instituciones administrativas Estatales, permite una mejor comprensión del concepto de gobernabilidad pues, en la medida en que éste hace referencia a cómo el sistema político se autoreforza alineando capacidades y necesidades, resulta conveniente tener en cuenta el conjunto de la configuración institucional. De esta forma, nos desmarcamos de concepciones más minimalistas como las utilizadas con otros propósitos, más restrictivamente, únicamente se refieren a las instituciones políticas como aquellas de gobierno, como regla de elección, legislativo, ejecutivo y partidos políticos.

## LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO

### “Título I

#### Del objeto y ámbito de la Ley

Art. 1.- Del objeto de la ley.- La presente ley tiene por objeto regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y

---

<sup>39</sup> CARDONA Omar Darío, Soc., “SISTEMAS NACIONALES DE GESTIÓN DE RIESGOS”, Seminario Sistema de Manejo de Desastres Naturales. Julio 2010, Quito-Ecuador.

colectivos, asegurando la defensa nacional, previniendo los riesgos y amenazas de todo orden, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado.

El Estado protegerá a las ecuatorianas y a los ecuatorianos que residan o estén domiciliados en el exterior, conforme lo previsto en la Constitución de la República, los tratados internacionales y la ley.

Art. 2.- De los ámbitos de la ley.- Al amparo de esta ley se establecerán e implementarán políticas, planes, estrategias y acciones oportunas para garantizar la soberanía e integridad territorial, la seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, e instituciones, la convivencia ciudadana de una manera integral, multidimensional, permanente, la complementariedad entre lo público y lo privado, la iniciativa y aporte ciudadanos, y se establecerán estrategias de prevención para tiempos de crisis o grave conmoción social.

Se protegerá el patrimonio cultural, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los recursos naturales, la calidad de vida ciudadana, la soberanía alimentaria; y en el ámbito de la seguridad del Estado la protección y control de los riesgos tecnológicos y científicos, la tecnología e industria militar, el material bélico, tenencia y porte de armas, materiales, sustancias biológicas y radioactivas, etc.

Art. 3.- De la garantía de seguridad pública.- Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la seguridad pública y del Estado con el fin de coadyuvar al bienestar

colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales”<sup>40</sup>.

## Título II

### De los principios

“Art. 4.- De los principios de la seguridad pública y del Estado.- La seguridad pública y del Estado se sujetará a los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República, los tratados internacionales de derechos humanos, y se guiará por los siguientes principios:

a) Integralidad.- La seguridad pública será integral para todos los habitantes del Ecuador, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, para la sociedad en su conjunto, las instituciones públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción. Así, se prevendrán los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes y del Estado y el desarrollo del país; se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, se defenderá la soberanía y la integridad territorial; se sancionarán las acciones y omisiones que atenten a la seguridad pública y del Estado;

b) Complementariedad.- La seguridad pública es responsabilidad del Estado, que promoverá un orden social democrático que asegure la convivencia pacífica, con la participación y veeduría ciudadana para el mantenimiento de la paz;

---

<sup>40</sup> LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO, Ediciones legales, Año 2009, Pág. 2.

- c) Prioridad y oportunidad.- El Estado en sus planes y acciones de seguridad, dará prioridad a la prevención basada en la prospección y en medidas oportunas en casos de riesgos de cualquier tipo;
- d) Proporcionalidad.- Las acciones de seguridad y la asignación de recursos serán proporcionales a las necesidades de prevención y protección, y a la magnitud y trascendencia de los factores que atenten contra la seguridad de los habitantes y del Estado;
- e) Prevalencia.- Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos y las garantías constitucionales de los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos. Sólo en casos de estados de excepción podrá temporalmente limitarse el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información de conformidad con la Constitución, y;
- f) Responsabilidad.- Las entidades públicas tienen la obligación de facilitar coordinadamente los medios humanos, materiales y tecnológicos para el cumplimiento de los fines de la presente ley. La responsabilidad operativa corresponde a la entidad en cuyo ámbito y competencia radique su misión, funciones y naturaleza legalmente asignadas”<sup>41</sup>.

La legitimidad esencial de los estados de excepción como institución jurídica radica en la protección del Estado de Derecho y los derechos esenciales del individuo durante perturbaciones o peligros graves al orden público, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que

---

<sup>41</sup> LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO, Ediciones legales, Año 2009, Pág. 3.

la verdadera naturaleza y el único y auténtico fin de los estados de excepción es la defensa de la democracia, de las instituciones del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.

En esta línea, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que el restablecimiento de un estado de normalidad debe ser el objetivo de los Estados que optan por suspender determinadas obligaciones internacionales conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los estados de excepción pueden tener diversas modalidades: estado de sitio, estado de emergencia, estado de conmoción interior, estado de catástrofe u otro semejante.

Tanto el Derecho Internacional como el Derecho interno establecen las causas o circunstancias operativas que son límites rigurosos que se concretan en la enumeración taxativa de los motivos o causas que justifican la declaratoria de emergencia en un Estado. Los estados de excepción, pueden declararse porque existe un peligro para la vida de la nación de acuerdo a lo previsto en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o debido a una amenaza a la independencia o seguridad el Estado como resultado de una guerra, peligro público u otra emergencia tal como lo prevé el artículo 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o tan sólo en caso de guerra o peligro público tal como lo prevé el artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

#### **4.3.5. Evaluación de la Gestión Estatal de Riesgos Naturales, Sociales y de Salud, y la Seguridad de los Seres Humanos.**

“Los riesgos se entienden como una probabilidad de ocurrencia de un desastre o de daños y parte de la interacción de elementos dinámicos y cambiantes como es la amenaza y la vulnerabilidad. Sin embargo, para poder entender el riesgo es necesario expresarlo en el territorio a través de las modelizaciones y la cartografía pertinente. Una cartografía de riesgos define los escenarios existentes y presenta diferentes lecturas. Es decir, los tipos de amenaza y vulnerabilidad pueden especificar sus posibles escenarios y con ello diferentes aportes dentro de una gestión urbana y de riesgos” <sup>42</sup>.

Con fines de evaluación cuantitativa del riesgo, se ha conceptualizado una función matemática, en donde el riesgo es una función de convolución de la amenaza y de la vulnerabilidad, este concepto matemático permite establecer una relación intrínseca entre la amenaza y la vulnerabilidad, explicándose que no se es vulnerable si no existe amenaza y que a su vez no se está amenazada si no es vulnerable.

Conforme a dicha función, permite ir desarrollando sobre la disminución o control de la vulnerabilidad a través de las medidas anteriormente descritas, puesto que en algunos casos tales como sismos, erupciones, huracanes y tsuanmis el peligro o la amenaza es un factor que está fuera

---

<sup>42</sup> BORJA Y BORJA Ramiro, Dr., “Derecho Constitucional Ecuatoriano”, Tomo I, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 45.



de control del hombre. Sin embargo eventos tales como inundaciones estacionales, sequías; deslizamientos pueden controlarse actuando desde el fenómeno natural con una política gubernamental y estatal eficaz, en garantía de la vida de los seres humanos.

“La mitigación son acciones estructurales y no estructurales, las acciones estructurales son medidas civiles y materiales correctivas como construcciones de gaviones, diques, reforzamiento de puentes, nuevos sistemas de drenaje, etc., es decir existe una intervención en las estructuras (reforzamiento) y reubicación de asentamientos en riesgo; en cambio las acciones no estructurales son aquellas encaminadas a la formulación, rectificación, implementación, control y manejo de medidas de intervención como es el fortalecimiento institucional, programas educativos, información pública, participación comunitaria dirigidas a reducir o disminuir el riesgo (caso de políticas, planes y proyectos). Estas medidas no requieren importantes recursos por lo que son más efectivas en su aplicación, en cambio existen las medidas pasivas aquellas que están relacionadas con la legislación y la planificación, así como los códigos de la construcción, planificación del territorio, reglamento de uso de suelos, estímulos fiscales y financieros etc”<sup>43</sup>.

Ambos tipos de mitigación están orientadas a la paliación de los riesgos a partir del conocimiento de riesgos revelados (donde han existido

---

<sup>43</sup> GASTON Juan Pablo, Dr. “GESTIÓN DE RIESGOS -AYUDA HUMANITARIA INTERNACIONAL PARA EMERGENCIAS EN EL ECUADOR, Agencia-UNDP, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 67.

antecedentes de eventos ocurridos en el territorio); a efectos de correlacionar la fase de prevención con las de atención y rehabilitación/reconstrucción, se debe entender lo que podría ser un potencial desastre, ya que de este criterio se puede realizar acciones específicas en la planificación, mitigación y prevención y también en cuanto a manejo potencia de crisis y emergencias suscitadas.

Como una fase complementaria a la gestión de riesgos y atención de desastres se debe mencionar a los términos rehabilitación/reconstrucción (después de un desastre), la rehabilitación comprende todos los planes programas y proyectos que tienden a devolver una situación de normalidad a las comunidades afectadas a partir del otorgamiento de los servicios básicos; la reconstrucción son acciones encaminadas a restituir lo perdido, a recrear los espacios construidos y devolver a la población un estado de total normalidad.

Muchas veces la rehabilitación puede durar muchos meses o años, dependiendo del desastre o catástrofe ocurrida, en lo posible se trata, mediante una visión de desarrollo sustentable, de volver a una situación mejor de la anterior, procurando que las debilidades anteriores sean ahora fortalezas y poniendo a prueba nuevas formas de planificación. Se mejora el desarrollo en términos de calidad de vida de los habitantes y de estabilidad en las relaciones entre las comunidades y su entorno. El reto de crear un plan nacional institucional, no solo parte de la visión de otorgar ejes de problemas importantes detectados a nivel nacional que repercuten

en la posible gestión de riesgos y problemas del desarrollo social del país y sus respectivos lineamientos de políticas, mecanismos de solución y acciones a priorizarse; sino que constituye una guía constructiva sobre otros enfoques de hacer gestión del riesgo desde el ámbito de la planificación y el ordenamiento territorial.

En este sentido el Plan es ambicioso, pero al mismo tiempo trata de conformar una coherencia técnica y orientadora para futuras acciones, proyectos y mejoramientos a tomarse en cuenta en el país, de ahí que el presente trabajo es un paso hacia lo que constituye la puerta al Sistema Nacional de Gestión de Riesgos del Ecuador y sobre todo es un primer paso hacia la cimentación de lo que constituye la integración de la variable riesgos en la visión del análisis espacial y territorial a escala nacional.

El iniciar un estudio de riesgo considerando como ejes de los procesos espaciales y territoriales del Ecuador trae consigo una reflexión diferente de lo que es el riesgo en la población, de esta manera las amenazas son importantes cuando afectan al territorio y a los asentamientos humanos, pero así mismo son de importantes las vulnerabilidades que se desprenden del manejo territorial, de los procesos poblacionales y sociales y de los conflictos generados en las más altas esferas de los ámbitos institucionales y políticos. De ahí que el estudio de las vulnerabilidades es muy importante y constituye un sistema que se relaciona en lo social y finalmente en lo territorial.

“Ante el alto grado de recurrencia de desastres naturales y antrópicos/tecnológicos, históricamente el Estado Ecuatoriano ha centrado sus esfuerzos de manera prioritaria en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante eventos catastróficos, así como en las etapas de rehabilitación y reconstrucción; su accionar ha estado circunscrito básicamente a la Ley de Seguridad Nacional, que como se ha constatado tiene un enfoque reactivo antes que preventivo, la Ley para su operatividad ha previsto la conformación de cuatro Frentes de Seguridad Nacional: Externo, Interno, Económico y Militar, conformados por diversas Carteras de Estado”<sup>44</sup>.

A excepción del Ministerio de Defensa, todos los ministerios deberán contar en su organización con una Dirección de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional -DIPLASEDE-, quienes según la Ley deberían cumplir con funciones de asesoramiento, planificación y organización de todos los asuntos de Seguridad Nacional que competan a su Ministerio, la entidad responsable de la atención de desastres (respuesta) ha sido la Dirección Nacional de Defensa Civil, de conformidad a las funciones estipuladas en la Ley de Seguridad Nacional.

“Como organismos integrantes de la Defensa Civil están:

- La Dirección Nacional de Defensa Civil,

---

<sup>44</sup> GASTON Juan Pablo, Dr. “GESTIÓN DE RIESGOS -AYUDA HUMANITARIA INTERNACIONAL PARA EMERGENCIAS EN EL ECUADOR, Agencia-UNDP, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 69.

- Las Juntas Provinciales,
- Las Jefaturas Cantonales y Parroquiales,
- Las DIPLASEDES, y
- Las Jefaturas en Zonas Especiales y más organismos que se crearen de acuerdo con las necesidades”<sup>45</sup>.

No obstante, toda esta estructura, por diversas causas de índole económico, político, técnico y administrativo, en la práctica la Defensa Civil y sus organismos integrantes, especialmente las DIPLASEDES no han podido cumplir a cabalidad las funciones previstas en la propia Ley, debiendo circunscribirse su accionar a la atención y manejo de desastres, limitando considerablemente su rol al no contar con los insumos básicos de la prevención y mitigación de riesgos.

La Dirección Nacional de Defensa Civil ha desempeñado un rol importante en las campañas informativas próximas y durante el desastre y la atención de la emergencia, limitada en su accionar por falta de recursos económicos, técnicos y humanos; la creación de entidades para enfrentar fenómenos naturales muchas veces ha originado ineficiencia en la gestión pública con la superposición de funciones.

La experiencia del país en torno a la creación de entidades para enfrentar determinado evento adverso, da la dimensión de la debilidad institucional, la falta de una estrategia nacional y la necesidad de contar con una

---

<sup>45</sup> PEÑAHERRERA, Ricardo, Ab., Ecuador: “UN PAÍS PROPENSO A DESASTRES”. Una visión de los riesgos de desastre en el país, Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea ECHO, Quito, 2010, Pág. 45.

estructura institucional permanente para la Gestión del Riesgo. Como se ha analizado, la institucionalidad pública ha orientado sus esfuerzos a la atención y reconstrucción/rehabilitación de desastres preferentemente, y de forma tangencial a la prevención de riesgos.

El devenir histórico de las sociedades nos muestra que este no necesariamente es lineal, antes bien, presenta alteraciones que suelen modificar las expectativas de los planificadores sociales, si bien es posible pensar que la historia es una flecha de rumbo cierto y en base a estas apreciaciones proyectar políticas, la realidad social contradice empíricamente esta apreciación. Por el contrario, si pensamos que la historia no es una línea recta sino un devenir de resultados inciertos, la planificación de la política deberá contar con la probabilidad de lo imprevisto lo que fortalecerá la emergencia de políticas contingentes y preventivas.

“Los detentores que detentan el poder, consientes de estas características, planifican políticas como si la historia los obedeciera pero, planificadores al fin, se reservan algunos atributos para hacer frente a lo imprevisto, a lo excepcional, con el advenimiento de la modernidad y la sustanciación del Estado de Derecho con base en una Constitución escrita, la posibilidad de contar con instrumentos adecuados para modificar la realidad sociopolítica se hacen más importantes. La Constitución, entendida como una Carta Magna, pretende, entre otras cuestiones, reglar una amplia gama de posibilidades racionales en lo que se refiere a acciones humanas y

diversas situaciones que la realidad social puede proponer, el ideal se maximiza de un planificador político, es poder tener la mayor previsibilidad, no solo de las acciones emanadas de las políticas de Estado, sino también encauzar las posibilidades concretas del accionar de la oposición y de aquellas eventualidades que pudieran surgir en la dinámica del juego político”<sup>46</sup>.

En el tema de prevención y mitigación de riesgos en la gestión del Sector Público del Ecuador tan solo se destacan iniciativas aisladas, pero que de igual manera a lo indicado anteriormente han nacido como producto de la ocurrencia de eventos ocasionados por desastres de origen natural y antrópico/tecnológico o en el marco de propuestas emergentes para la preparación ante la inminente ocurrencia de fenómenos naturales, cabe resaltar que a propósito del Decenio Internacional de la Reducción de los Desastres Naturales en el país se inició un proceso de reforzamiento de las instituciones del conocimiento en el campo de identificación y evaluación de amenazas en zonas de mayor vulnerabilidad, ejecutado fundamentalmente con apoyo de la Cooperación Internacional.

Se llevó a cabo campañas de difusión y capacitación, publicaciones de investigaciones relacionadas con el conocimiento de amenazas que constituyeron el aporte inicial en la definición de instrumentos para la prevención de riesgos, cabe señalar que esta iniciativa de estructuración

---

<sup>46</sup> PEÑAHERRERA, Ricardo, Ab., Ecuador: “UN PAÍS PROPENSO A DESASTRES”. Una visión de los riesgos de desastre en el país, Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea ECHO, Quito, 2010, Pág. 58.

institucional ha generado redes de intercambio de información y de conocimiento, debiendo consolidarse y pudiendo ser el germen del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en el Ecuador en el campo de prevención y mitigación, lo que se vería reforzado por la presencia de organismos del conocimiento con un alto nivel científico, pero que en la actualidad adolecen de recursos económicos y humanos.

En definitiva, el país ha orientado prioritariamente sus esfuerzos a acciones post evento, con escaso nivel de coordinación interinstitucional; no obstante, se destacan algunas iniciativas aisladas dirigidas a la prevención y mitigación de riesgos basadas en el conocimiento de amenazas, sistemas de alerta temprana, medidas estructurales de reducción de la vulnerabilidad, campañas de capacitación y difusión sobre amenazas y riesgos, aspectos que han sido fortalecidos a través del Programa PREANDINO, y que deberán consolidarse mediante la estructuración de un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

La Institucionalidad, la Secretaría Técnica se crea bajo esta figura debido a su flexibilidad, entendiendo esta característica como una fortaleza dentro del marco de la promoción y coordinación en otros niveles institucionales, así como para la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional.

En el ámbito externo, se definen los siguientes actores como aquellos de mayor relevancia que, por la índole de su trabajo, estarán directamente relacionados con el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa



y, por tanto, con la Secretaría Técnica, en su ámbito de competencia, que frente a la realidad institucional a la que se enfrenta, así como frente a la realidad del país y su situación en el marco de esta temática, ha considerado apropiado determinar las dos siguientes líneas de acción, bajo las cuales se trabajarán todos los esfuerzos que sean llevados a cabo por esta Institución, y las demás instituciones del sector público en coordinación con las del sector privado, en la construcción participativa de mecanismos para la seguridad ciudadana, para generar las bases del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.

#### **4.3.6. Legislación Comparada**

En lo que hace referencia, el contenido estructural de la tesis de investigación, y de conformidad al proyecto formulado, es importante es el hacer un análisis de la legislación comparada, relacionada con la gestión de riesgos en otros países y la aplicación de normas jurídicas que garanticen a los seres vivos su integridad; misma que en su contenido, se podrá determinar la importancia de los riesgos en cada país, y la forma como opera los procedimientos y métodos a nivel legal para contrarrestar los mismos, así como de la institucionalidad para el funcionamiento de la prevención de los mismos; a continuación me permito hacer referencia a los siguientes países:

#### **VENEZUELA**

#### **LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS SOCIONATURALES Y TECNOLÓGICOS**

## TÍTULO I

### DISPOSICIONES GENERALES

“Artículo 2.- Gestión Integral de Riesgos: La gestión integral de riesgos siconaturales y tecnológicos es un proceso orientado a formular planes y ejecutar acciones de manera consiente, concertada y planificada, entre los órganos, entidades e instituciones, de forma independiente y autonomía institucional; para prevenir o evitar, mitigar o reducir el riesgo en una localidad o en una región, atendiendo a sus realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales y económicas”<sup>47</sup>.

#### **Análisis:**

Considero, que la presente Ley se circunscribe a los riesgos de carácter natural y social, como tecnológico, originados por la probabilidad de ocurrencia de fenómenos naturales o accidentes tecnológicos potenciados por la acción humana que puedan generar daños sobre la población y la calidad del ambiente, la importancia radica en que el Estado a través de sus instituciones, entidades y organismos gubernamentales, harán efectivas las acciones a tomarse de forma independiente, claro con conocimiento del gobierno central, que su característica será el prevenir cualesquier tipo de riesgo y tomar acciones en garantía de la salud y vida de los ciudadanos venezolanos.

## **COLOMBIA**

### **LEY DE RIESGOS AMBIENTALES**

#### **CAPITULO II**

---

<sup>47</sup> [www.venezuelalegal.com/leyintetgralriesgos.com.ve](http://www.venezuelalegal.com/leyintetgralriesgos.com.ve)

“Art. 34.- Las organizaciones, entidades e instituciones gubernamentales asumirán la gestión de riesgos como parte de las funciones de los distritos regionales, provinciales y locales, bajo un alto desempeño abordando la gestión de riesgos como un instrumento estratégico, táctico y operativo para mejorar y proteger la vida de las personas y cumplir con las obligaciones regulatorias, es un proceso que cuente con seguridad que alcanzará sus metas estratégicas en términos de operaciones (eficacia y eficiencia de procesos)”<sup>48</sup>.

### **Análisis:**

De conformidad a la legislación colombiana, la confiabilidad y cumplimiento de las leyes y normas, por la gestión de riesgos de las organizaciones, entidades e instituciones públicas, con la ayuda de las privadas, son las que darán una solución de gestión de riesgos de alcance global en la que los controles y las iniciativas de riesgos se integran en un marco coherente, con lo cual se mejoran los procesos de toma de decisiones y análisis para permitir un mayor desarrollo y alcanzar el alto desempeño.

## **CHILE**

### **LEY INTEGRAL PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS**

#### **TÍTULO II**

#### **CAPÍTULO I**

“Art. 8.- El conjunto de reglas obligatorias, dispuestas por el gobierno de la república de Chile, es e organismo administrador al cual se encuentre adherido, los organismos, entidades e instituciones del sector público con

---

<sup>48</sup> [www.derecho/leyambiental.com.cl](http://www.derecho/leyambiental.com.cl)

autoridad para ello, que señalan la forma más segura de ejecutar un trabajo o establecen condiciones específicas de seguridad ciudadana”<sup>49</sup>.

### **Análisis:**

Considero que, esta Ley de Gestión del Riesgo de Desastres va a permitir contar en Chile, con todo un sistema articulado y organizado para trabajar en la reducción del riesgo en el país, que promueve la ley, la primera enfocada a prevenir y no sólo atender calamidades naturales en el país, sin embargo, se asegura que la mayor lección de cara a la elaboración de este texto de prevención y respuesta ha venido de la mano de los fenómenos naturales, como de los sociales, y que el gobierno a través de sus entidades públicas logrará los máximos resultados, a fin de garantizar el precautelar la vida de las personas.

### **Análisis comparativo con le legislación ecuatoriana.**

El plan nacional de desarrollo, dentro del renovado impulso otorgado a la planificación, la gestión de riesgo se enmarca en un enfoque de promoción de los derechos humanos y de política pública, en este sentido, se destaca el objetivo de desarrollo humano orientado a promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros y la correspondiente meta del gobierno nacional, que apunta a promover la prevención del riesgo natural y antrópico, esta meta, a su vez, se sustenta en la Política, integrar el análisis y gestión del riesgo en los procesos de

---

<sup>49</sup> [www.derechoambiental.com.chl](http://www.derechoambiental.com.chl)

planificación, ordenamiento territorial, inversión, y gestión ambiental. La gestión de riesgos en el país se caracterizó por la dispersión y fragmentación de roles y responsabilidades como consecuencia de la ausencia de un órgano nacional de coordinación y colaboración multisectorial en materia de reducción de riesgos, la creación de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos (STGR), marcó el inicio de una nueva lógica institucional en este campo. La reciente creación de esta instancia, así como la necesidad de delimitar competencias, roles y responsabilidades de los actores institucionales y sociales vinculados con la gestión de riesgos, subrayan la importancia de promover el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la capacidad de respuesta ante las amenazas. En este mismo ámbito, es imprescindible garantizar una integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, en el ánimo de que los sectores sociales y las instituciones incorporen la gestión de riesgos en su quehacer cotidiano.

## **5. MATERIALES Y METODOS.**

Para la realización del presente trabajo de investigación jurídica, he considerado los distintos métodos, procedimientos y técnicas que la investigación científica proporciona, es decir los procedimientos que permiten descubrir, sistematizar, diseñar, y ampliar nuevos conocimientos en el campo de la investigación científica, y que me ha servido para el desarrollo de la presente tesis jurídica.

### **5.1. Materiales**

Este trabajo de investigación lo fundamenté de manera documental, bibliográfica y de campo, que al tratarse de una investigación de carácter jurídico, utilicé textos y materiales relacionados con el objeto de estudio, como es de la problemática y temática expuestas, y que hace relación al derecho ciudadano, como de las garantías constitucionales y legales en relación a la gestión de riesgos, en cuanto a la seguridad ciudadana, en cuanto a sus facultades en la toma de decisiones de las instituciones del Estado y su autonomía para coadyuvar a garantizar la vida del ser humano; por ello se ha de considerar el cumplimiento de los derechos ciudadanos, y se apliquen los principios Constitucionales en el Ecuador.

Las fuentes bibliográficas fueron utilizadas según el avance y el esquema de búsqueda de información previamente establecido para la investigación, puedo mencionar que se utilizaron para la revisión de la literatura, como

marco conceptual, diccionarios, enciclopedias, textos jurídicos, como fuente de información conceptual de los diferentes términos referentes a la temática de estudio.

En cuanto a la doctrina, se utilizó libros de autores en jurisprudencia y del derecho, concedores del sistema de riesgos, por los derechos del ciudadano, como de la naturaleza, para garantizar la vida como seres humanos, para que sus derechos no sean vulnerados; en cumplimiento del orden legal y normativo en el país, además hare uso del Internet, valioso por cierto, constituyó una fuente importante de consulta e investigación, permitiéndome encontrar la normativa adecuada, como doctrinaria en relación a la temática y la problemática propuesta en el proyecto de investigación.

## **5.2. Métodos**

En cuanto a los métodos para desarrollar, el presente trabajo de investigación socio-jurídico-societario, utilice el método científico, como el método más adecuado que me permitió llegar al conocimiento de los problemas administrativos y judiciales en cuanto a las garantías de los ciudadanos frente a los riesgos que puedan enfrentar las personas y garantizar la salud y vida de éstos, lo que amerita la aplicación de las normas constitucionales, y demás leyes, y que prevalezcan los derechos fundamentales para con quienes acuden a la administración de justicia por la equidad jurídica y social.

Los métodos Inductivo y Deductivo; me permitieron conocer la realidad del problema a investigar, es decir el inductivo desde el punto de vista de la doctrina utilizada y que hace referencia a lo general de la temática y problemática para llegar a lo general; y segundo el deductivo que del estudio doctrinario partí de lo general del problema ir a lo particular y singular del mismo, con lo cual se recopiló lo más importante relacionado con el problema de la Seguridad Industrial en el Ecuador.

El Método Materialista Histórico; permite conocer el pasado del problema sobre su origen y evolución y así realizar un análisis de la Ley de Gestión de Riesgos, en cuanto hace relación a la seguridad ciudadana, en la garantía de sus derechos y tomar acciones de orden legal a través de la normativa desde sus inicios y su evolución en el transcurso del tiempo.

El Método Descriptivo; abarca la realización de una descripción objetiva de la realidad actual en la que se desarrollan las actividades de los ciudadanos, y en relación a la vida de los seres humanos, aun hasta la actualidad no prevén mecanismos y procedimientos más eficaces para garantizar la salud y vida de las personas; y así demostrar los problemas existentes en nuestra sociedad.

El Método Analítico; me permitirá estudiar el problema enfocándolo desde el punto de vista social, jurídico, político y económico; y, analizar así sus efectos, desde la formulación de un banco de preguntas recogidos en una



encuesta y entrevista sobre el problema a investigación y que se aplicará en el transcurso del desarrollo de la presente tesis.

### **5.3. Procedimientos y Técnicas**

La observación, el análisis y la síntesis desarrolladas, me permitieron obtener la información sustancial para desarrollar la presente investigación, auxiliándome con los procedimientos y técnicas adecuadas para la recolección de la información, para el desarrollo eficaz de la investigación socio-jurídica, tales como el fichaje bibliográfico; y que lo aplique en el desenvolvimiento de la doctrina y la normativa legal, por las connotaciones jurídicas y económicas en aplicación de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Ecuador, que la seguridad humana, comprende la aplicación de las normas e incluso a nivel internacional por parte de las entidades gubernamentales, para que se hagan efectivas las garantías que la Constitución de la República del Ecuador establece, que la norma contenida en la Ley de Gestión de Riesgos disponen, pero que en este cuerpo de leyes, limita ese derecho a los ciudadanos; con ello lograré realizar la presente tesis, con la aplicación de sus fases niveles y técnicas, que las detallo a continuación.

Los procedimientos utilizados en el presente trabajo son la Sensitiva, Información Técnica, y la de Determinación, que me permitió palpar la realidad en el primer abordaje que ayudó a realizar el diagnóstico de la situación objeto de estudio; y obtener valiosa información mediante las

encuestas y entrevistas realizadas Abogados en libre ejercicio de su profesión en la ciudad de Loja, como también de la apreciación personal y real de los ciudadanos que se desempeñan en sus actividades diarias en las distintas actividades; con ello me permití involucrándome en busca de alternativas de solución; y, por último la delimitación del problema de investigación, como es la falta de garantías a la seguridad ciudadana aplicada por las entidades, instituciones y organismos del Estado, por la salud y vida de los ciudadanos, para descomponer la problemática en partes con la finalidad de darle un mejor tratamiento, y llegar al centro de los hechos mediante el razonamiento, y obtener una visión global de la realidad de estudio.

## **6. RESULTADOS**

### **6.1. ANÁLISIS Y PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS**

La presente investigación jurídica, desarrollada en su contexto en un marco teórico adecuado en el campo jurídico y doctrinario; así como de la investigación de campo planteada, que he realizado con los instrumentos y medios, estuvo dirigida mediante la aplicación de 30 encuestas y 5 entrevistas, estructuradas sobre los principales aspectos de la problemática en estudio, que hacen referencia al sistema de Gestión de Riesgos de la población ecuatoriana, respecto de los riesgos que enfrenta la sociedad ecuatoriana, y la Gestión de Riesgos por parte del Estado, sobre las garantías a la población y las acciones a emprenderse por el gobierno nacional, deber de todos los ecuatorianos en salvaguardar la integridad de las personas en especial con la salud y vida de las personas.

Cumpliendo con la metodología de trabajo trazada en el proyecto de investigación, al aplicar este tipo de metodología adaptable, en la realidad jurídica, orgánica, social y ante todo económica; han sido considerados los profesionales del Derecho en el Distrito Judicial de Loja, a funcionarios de la Corte Provincial de Justicia de Loja, así como de funcionarios y servidores públicos de instituciones, organismos y entidades gubernamentales como de la sociedad, respecto de los riesgos en el país. Los resultados logrados a través de las preguntas planteadas, ésta se desarrollo de la siguiente forma:

## PRIMERA PREGUNTA:

¿Cree Usted necesario realizar un estudio crítico y jurídico de la Ley de Gestión Ambiental, referente a los riesgos naturales, sociales y de salud que se presentan en el Ecuador?

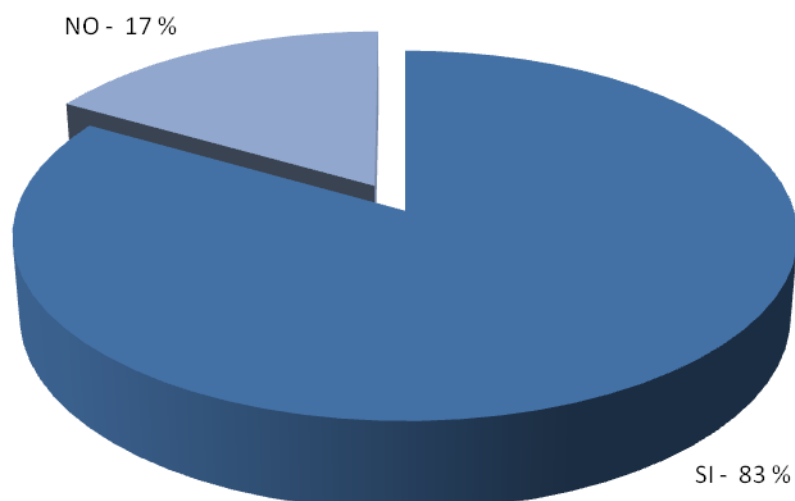
### CUADRO N° 1

LA GESTION DE RIESGOS EN LA LEY DE GESTION AMBIENTAL

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	25	83 %
NO	5	17 %
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Abogados, Funcionarios MAE - Loja, Sociedad  
**Elaboración:** Holger Mauricio Peña

### GRAFICO N° 1



**INTERPRETACION:**

A la primera pregunta, de todos los encuestados, veinticinco manifiestan que es necesario realizar un estudio crítico y jurídico a la Ley de Gestión Ambiental, referente a los riesgos naturales, sociales y de salud, que se presentan en el Ecuador, lo que representa el 83%; mientras que cinco de ellos, consideran que si se encuentran normado la mitigación del riesgo en el Ecuador, lo que representa el 17% de la muestra.

**ANALISIS:**

De las consideraciones expuestas, nos llevan a reflexionar que la Ley de Gestión Ambiental, no cuenta con un marco legal actual, lo que es necesario realizar un estudio jurídico a la Ley de Gestión Ambiental, en relación a los riesgos naturales, sociales y de salud, por la importancia que revistes estos, pues existe una intensa apreciación de utilizar procedimientos y métodos que conlleve el analizar soluciones eficaces a los distintos tipos de riesgos, y que cada uno sea solventado en garantía a precautelar la salud y vida de la población ecuatoriana, lo cual requiere de un estudio más acorde a la realidad, y estar en relación a una normativa jurídica acorde a las múltiples necesidades actuales, en especial para con la población ecuatoriana como seres humanos, que al no estar establecida ni manifiesta en la actual ley, se ve limitada en cuanto a superar los riesgos en el país, por la importancia para mantener un sistema social seguro en el orden estrictamente natural, en beneficio de los ciudadanos, para el control eficaz y eminentemente estricto para su seguridad en el Ecuador.

## SEGUNDA PREGUNTA:

¿Considera Usted, que en nuestro país, existe protección y seguridad a los ciudadanos, frente a riesgos naturales, sociales y de salud para garantizar su normal desenvolvimiento en sus actividades comunes personales, familiares y sociales?

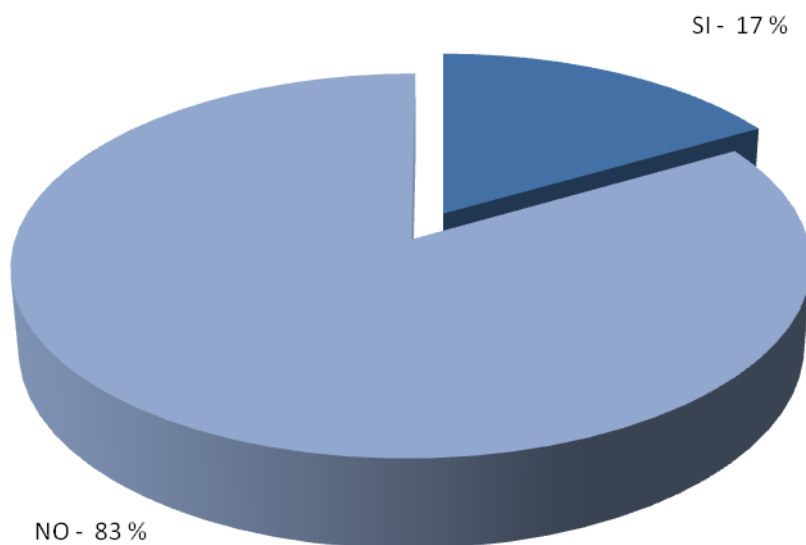
### CUADRO N° 2

LA GESTION DE RIESGOS EN LA LEY DE GESTION AMBIENTAL

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	17 %
NO	25	83 %
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Abogados, Funcionarios MAE - Loja, Sociedad  
**Elaboración:** Holger Mauricio Peña

### GRAFICO N° 2



**INTERPRETACION:**

A la segunda pregunta, de todos los encuestados, veinticinco manifiestan que en nuestro país, no existe protección y seguridad a los ciudadanos, frente a riesgos naturales, sociales y de salud para garantizar su normal desenvolvimiento en sus actividades comunes personales, familiares y sociales, lo que representa el 83%; mientras que cinco de ellos, consideran que si se existe seguridad a los ciudadanos frente a los riesgos, lo que representa el 17% de la muestra.

**ANALISIS:**

De las consideraciones expuestas, el paradigma de la gestión integral del riesgo y su enfoque social y ambiental, han evolucionado desde el punto de vista teórico, desde la perspectiva del desarrollo, se ha planteado la necesidad de superar los enfoques asistencialistas o puramente tecnocráticos, que la gestión se ha desarrollado para lograr un avance real en el contexto del subdesarrollo, aunque de manera diferencial e incipiente, ha sido adoptada por el Ecuador, en una nueva política de desarrollo con el fin de iniciar un monitoreo de la gestión del riesgo, y por una medición del desempeño y efectividad de dicha gestión, por lo tanto, no sólo debe identificarse con lo que significa que el Estado debe estimular las fuerzas gubernamentales como no gubernamentales, a fin de enfrentar los desastres en forma preventiva, con planteamientos de participación democráticos, esfuerzos y responsabilidades, en el ámbito de competencias sociales, con resultados óptimos y eficaces.

**TERCERA PREGUNTA:**

**¿Cree Usted, que es el hombre quien genera impactos ambientales negativos y adversos, cuando se produce riesgos en el ambiente, sean estos naturales, sociales y de salud que afectan a la comunidad ecuatoriana?**

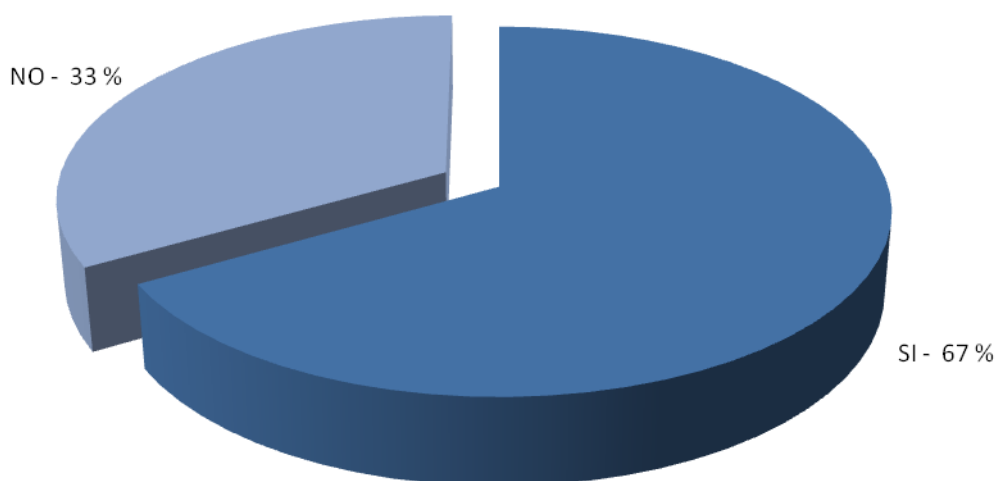
**CUADRO N° 3**

LA GESTION DE RIESGOS EN LA LEY DE GESTION AMBIENTAL

<b>VARIABLE</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
SI	20	33 %
NO	10	67 %
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Abogados, Funcionarios MAE - Loja, Sociedad  
**Elaboración:** Holger Mauricio Peña

**GRAFICO N° 3**





### **INTERPRETACION:**

A la tercera pregunta, de todos los encuestados, veinte manifiestan que es el hombre quien genera impactos ambientales negativos y adversos, cuando se produce riesgos en el ambiente, sean estos naturales, sociales y de salud que afectan a la comunidad ecuatoriana, lo que representa el 67%; mientras que diez de ellos, consideran que es la propia naturaleza, lo que representa el 33% de la muestra.

### **ANALISIS:**

De lo expuesto, se determina que es el hombre quien ha provocado en la naturaleza riesgos en contra de si mismo, y cuando el grado de peligrosidad se relaciona con los niveles de vulnerabilidad (física, social, económica, ambiental), sus consecuencias se reflejan en un territorio con diferentes grados de exposición a potenciales desastres; el conocer el territorio, y sus diferentes grados de exposición ante amenazas de origen natural, no solo es conocer los lugares potenciales de desastres, sino las dinámicas y procesos sociales en que se desenvuelve. De esta manera, la amenaza puede afectar de diversas formas al territorio, especialmente a determinados procesos socioeconómicos ocasionando retrocesos considerables en su normal desarrollo, es por ello, que el territorio debe ser concebido integralmente y ser dilucidadas sus vulnerabilidades y factores para un adecuado análisis de riesgos, cuyos impactos socioambientales están ligados íntimamente a factores naturales y antrópicos y que se evidencian con mayor peligro en zonas de menor calidad de vida.

**Cuarta Pregunta:**

**¿Considera Usted, que la normativa jurídica que contiene la Ley de Gestión Ambiental, priva el accionar social e institucional gubernamental, para precautelar la salud y vida de los seres humanos?**

**CUADRO N° 4**

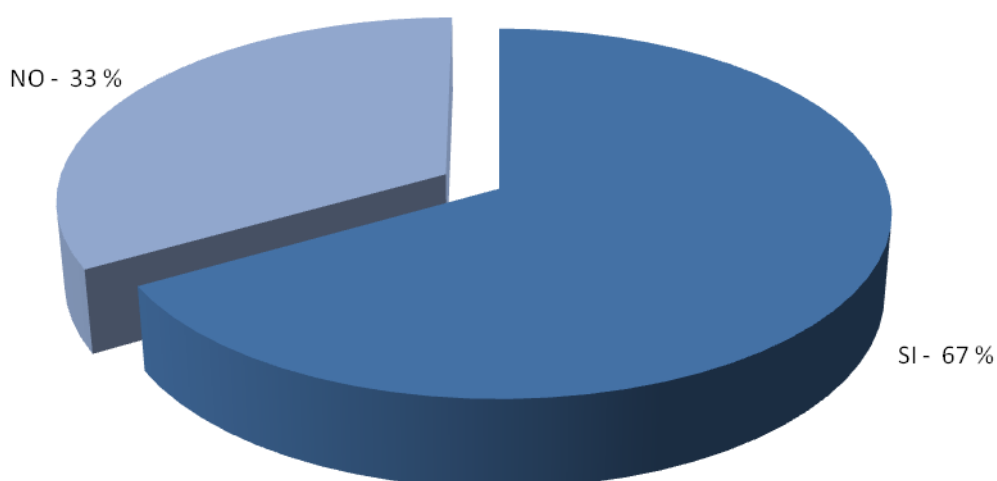
LA GESTION DE RIESGOS EN LA LEY DE GESTION AMBIENTAL

<b>VARIABLE</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
SI	20	67 %
NO	10	33 %
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Abogados, Funcionarios MAE - Loja, Sociedad

**Elaboración:** Holger Mauricio Peña

**GRAFICO N° 4**



### **INTERPRETACION:**

A la cuarta pregunta, de todos los encuestados, veinte manifiestan que la normativa jurídica que contiene la Ley de Gestión Ambiental, priva el accionar social e institucional gubernamental, para precautelar la salud y vida de los seres humanos, lo que representa el 67%; mientras que diez de ellos, consideran que es la propia naturaleza, lo que representa el 33% de la muestra.

### **ANALISIS:**

De las expresado, se refiere a las debilidades institucionales en cuanto a su organización, coordinación, y decisión frente a potenciales riesgos, factores que se inscriben en la necesidad de mantener criterios y acciones de seguridad, reducción de riesgos y planificación preventiva, de conformidad a la normativa legal pertinente contenida en la Ley de Gestión Ambiental, esto se debe a una serie de incertidumbres presentes en las instituciones por el escaso conocimiento de los riesgos (conceptos, metodologías, guías, manuales) o a las indeterminaciones existentes por la falta de una adecuada coordinación entre instituciones afines en la gestión del riesgo; que los factores institucionales son la base para decisiones laterales del control, manejo y reducción de otros factores de vulnerabilidad como son, por ejemplo, las poblacionales, económicas, educacionales y perceptivas, asimismo, la vulnerabilidad institucional se relaciona con la ausencia de políticas, proyectos y planes de contingencia, de emergencia y de manejo de crisis, de los entres gubernamentales y sociales.

**Quinta Pregunta:**

**¿Cree Usted que el Estado, debe propender a que se instituya un marco jurídico que garantice la seguridad de los seres humanos frente a riesgos naturales, sociales y de salud a través de las instituciones, organismos y entidades gubernamentales?**

**CUADRO Nº 5**

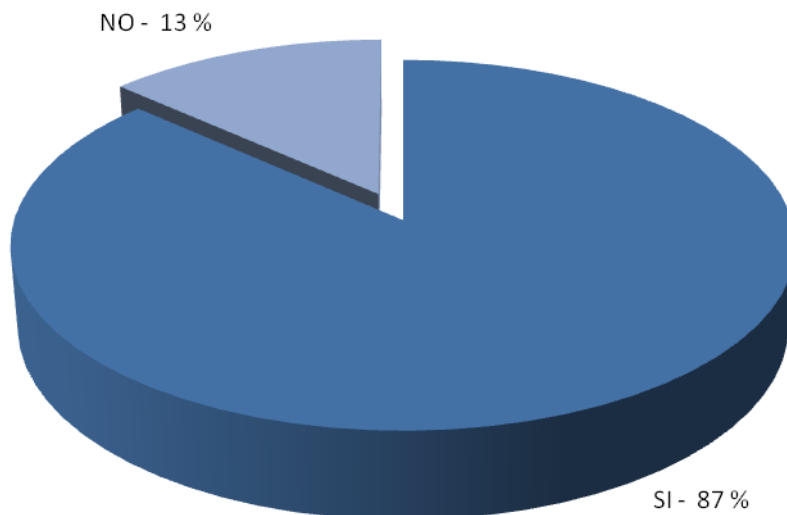
LA GESTION DE RIESGOS EN LA LEY DE GESTION AMBIENTAL

<b>VARIABLE</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
SI	26	87 %
NO	4	13 %
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Abogados, Funcionarios MAE - Loja, Sociedad

**Elaboración:** Holger Mauricio Peña

**GRAFICO Nº 5**



**INTERPRETACION:**

A la quinta pregunta, de todos los encuestados, veintiséis manifiestan que el Estado, debe propender a que se instituya un marco jurídico que garantice la seguridad de los seres humanos frente a riesgos naturales, sociales y de salud a través de las instituciones, organismos y entidades gubernamentales, lo que representa el 87%; mientras que cuatro de ellos, consideran que ya se ha normado en la ley, lo que representa el 13% de la muestra.

**ANALISIS:**

De lo expresado, se establece que es el Estado, debe propender a instituir un marco jurídico que garantice la seguridad de los seres humanos frente a riesgos naturales, sociales y de salud a través de las instituciones, organismos y entidades gubernamentales, que la vulnerabilidad institucional, la estructura jurídica como tal es el eje motor y director de una serie de medidas, acciones, regulaciones, para las aplicaciones de procesos y lineamientos que rigen la existencia y la funcionalidad de instituciones, organismos y entidades públicos y privados. Es en este contexto las debilidades en el estamento jurídico, producto de la falta de especificidad o su inexistencia, en su cumplimiento, de legitimidad y de coherencia, puede provocar inseguridad jurídica, caos institucional y problemas graves en el desarrollo que en el momento de presentarse eventos adversos podrían hasta duplicar los impactos en todos sus ámbitos, por ello el hacer jurídico debe estar sustentado en la Constitución.

**Sexta Pregunta:**

**¿Considera Usted, que se debe plantearse una reforma legal a la Ley de Gestión Ambiental, para brindar protección a la seguridad de los seres humanos, frente a riesgos naturales, sociales y de salud, y garantice el cumplimiento de los principios Constitucionales en el Ecuador?**

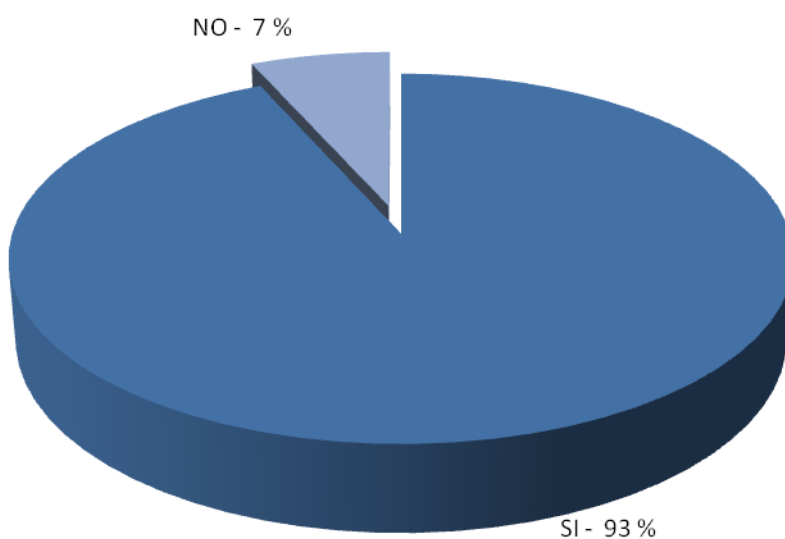
**CUADRO N° 6**

LA GESTION DE RIESGOS EN LA LEY DE GESTION AMBIENTAL

<b>VARIABLE</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
SI	28	93 %
NO	2	7 %
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Abogados, Funcionarios MAE - Loja, Sociedad  
**Elaboración:** Holger Mauricio Peña

**GRAFICO N° 6**



**INTERPRETACION:**

A la sexta pregunta, de todos los encuestados, veintiocho manifiestan que se debe plantearse una reforma legal a la Ley de Gestión Ambiental, para brindar protección a la seguridad de los seres humanos, frente a riesgos naturales, sociales y de salud, y garantice el cumplimiento de los principios Constitucionales en el Ecuador, lo que representa el 93%; mientras que cuatro de ellos, consideran que ya se ha normado en la ley, lo que representa el 7% de la muestra.

**ANALISIS:**

De lo expresado, la visión del sistema de riesgos, que debe brindar el Estado a la sociedad, ha de estarse al plantearse una reforma legal a la Ley de Gestión Ambiental, y brindar protección a los seres humanos, frente a riesgos naturales, sociales y de salud, y garantice el cumplimiento de los principios Constitucionales en el Ecuador, un manejo integral de las decisiones y falta de toma de decisiones a veces ligadas con intereses políticos o deficiencias de gobernabilidad, con criterios específicos de pobreza, marginalidad y sesgo social, los procesos económicos a la población influyen en el mejoramiento de su calidad de vida y por ende a una asimilar eventos adversos, dentro de estos criterios la ausencia de normativa que conlleve la seguridad ciudadana, ha de tomarse en cuenta factores básicos como lo es la salud y vida de los seres humanos, cambios positivos favorables en los medios naturales constituyendo una optimización de la normativa legal a la Ley de Gestión Ambiental.

## **6.2. ANÁLISIS Y PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS**

Me he permitido, contar con el criterio de los ilustres abogados el libre ejercicio profesional, que con experiencia en el manejo de los Recursos Naturales, como de los riesgos naturales, sociales y de salud que enfrenta la sociedad ecuatoriana, que de las interrogantes planteadas y de su criterio personal, se hará el análisis correspondiente.

### **PRIMERA PREGUNTA:**

**¿Considera Usted, que la normativa jurídica que contiene la Ley de Gestión Ambiental, priva el accionar social e institucional gubernamental, para precautelar la salud y vida de los seres humanos?**

### **Análisis:**

La carencia participativa de los actores vinculados en el tema de los riesgos, los actores de decisión, los actores del conocimiento, y los actores de la ejecución incluyendo la población, deben ser tomados en cuenta dentro de un modelo de gestión integral de los riesgos, y tiene que ver con las características de la población y sus niveles de concentración y dispersión en el territorio, así como de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, como de la sociedad, que los riesgos se entienden como una probabilidad de ocurrencia de un desastre o de daños y parte de



la interacción de elementos dinámicos y cambiantes como es la amenaza y la vulnerabilidad; sin embargo, para poder entender el riesgo es necesario expresarlo en el territorio, es decir, los tipos de amenaza y vulnerabilidad pueden especificar sus posibles escenarios y con ello diferentes aportes dentro de una gestión urbana y de riesgos.

## **SEGUNDA PREGUNTA:**

**¿Cree Usted que el Estado, debe propender a que se instituya un marco jurídico que garantice la seguridad de los seres humanos frente a riesgos naturales, sociales y de salud a través de las instituciones, organismos y entidades gubernamentales?**

### **Análisis:**

Las acciones estructurales son medidas encaminadas a la formulación, rectificación, implementación, control y manejo de medidas de intervención como es el fortalecimiento institucional, programas educativos, información pública, participación comunitaria dirigidas a reducir o disminuir el riesgo caso de políticas, planes y proyectos, estas medidas no requieren importantes recursos por lo que son más efectivas en su aplicación, en cambio existen las medidas pasivas aquellas que están relacionadas con la legislación y la planificación, en lo posible se trata, mediante una visión de desarrollo sustentable, de volver a una situación mejor de la anterior, procurando que las debilidades anteriores sean ahora fortalezas y poniendo a prueba nuevas formas de planificación, se mejora el desarrollo

en términos de calidad de vida de los habitantes y de estabilidad en las relaciones entre las comunidades y su entorno.

**TERCERA PREGUNTA:**

**¿Considera Usted, que se debe plantearse una reforma legal a la Ley de Gestión de Ambiental, para brindar protección a la seguridad de los seres humanos, frente a riesgos naturales, sociales y de salud, y garantice el cumplimiento de los principios Constitucionales en el Ecuador?**

**Análisis:**

El reto de un Plan nacional no solo parte de la visión de los problemas detectados a nivel nacional que repercuten en la posible gestión de riesgos y problemas del desarrollo social del país y sus respectivos lineamientos de políticas, mecanismos de solución y acciones a priorizarse; sino que constituye una guía constructiva sobre enfoques de hacer gestión del riesgo desde la planificación y el ordenamiento territorial, la importancia de plantear una reforma a la ley de Gestión Ambiental, como un plan jurídico ambicioso, pero al mismo tiempo trata de conformar una coherencia técnica y orientadora para futuras acciones, proyectos y mejoramientos a tomarse en cuenta en el país, lo que constituye la puerta al Sistema Nacional de gestión de riesgos del Ecuador y sobre todo es un primer paso hacia la cimentación de lo que constituye la integración de la variable riesgos en la visión del análisis espacial y territorial a escala nacional

## 7. DISCUSIÓN

### 7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

#### 7.1.1. Objetivo General

El objetivo general, planteado en el presente trabajo investigativo, manifiesta:

***“Realizar un estudio jurídico a la Ley de Gestión Ambiental, en especial sobre los desastres naturales en el Ecuador, y su incidencia en la economía, política y la sociedad, respecto de las familias más desprotegidas y de escasos recursos económicos, para proponer una propuesta de Reforma Jurídica a la Ley de Gestión Ambiental, para brindar mayor seguridad jurídica al sistema de Desastres Naturales en el Ecuador, respecto de la población, y asegurar a las familias ecuatorianas, su desarrollo y supervivencia”***

Teniendo como base la evaluación del desempeño de la gestión de riesgos, surgen acciones y objetivos de la gestión del riesgo, en la identificación o conocimiento del riesgo se ha tenido un importante avance relativo, en el inventario sistemático de desastres y pérdidas, sería deseable contar con un inventario completo de eventos y con el registro y sistematización detallada de efectos y pérdidas a nivel nacional, la

implementación de sistemas eficaces ante los efectos de los desastres a nivel local, regional y nacional, y lograr una noción más detallada de la variabilidad del riesgo a nivel territorial, será la atención de las entidades gubernamentales, para la vigilancia para todo tipo de amenaza en todo el territorio, llevar a cabo el análisis permanentes y oportunos de la información que producen y contar con sistemas de alerta automáticos que funcionen en forma continua a nivel local, departamental y nacional.

#### **7.1.2. Objetivos Específicos.**

*“Establecer y fortalecer las estructuras organizativas y las capacidades técnicas y operacionales del Estado, que permitan coordinar las acciones que sean requeridas para la previsión, control y el manejo de los desastres naturales”*

El avance a nivel de estudios de impacto social, ha sido la evaluación de la vulnerabilidad y riesgo, como paso posterior a los estudios de amenaza, aunque a los estudios preliminares sería oportuno contar con escenarios de daños y pérdidas potenciales de las ciudades y llevar a cabo estudios de vulnerabilidad física; esta información es indispensable para formular estrategias eficientes de retención y transferencia de riesgos, el reconocimiento del riesgo depende del grado de información pública y participación de la comunidad en procesos de percepción o representación del riesgo, por lo que lograr que la divulgación sea generalizada y conformar redes sociales de protección civil y de ONG que promuevan

explícitamente la gestión local del riesgo es un paso que se debe dar.

*“Fomentar y facilitar la coordinación interinstitucional entre el gobierno central, los gobiernos locales, las ONGs, las organizaciones sociales, la empresa privada y otras agrupaciones, para integrar los esfuerzos y recursos disponibles”*

Desde el punto de vista de la educación y la capacitación, en lo cual se han obtenido ya resultados de interés en varios países, es importante ampliar la adecuación curricular a los programas de educación superior, ofrecer cursos de especialización en varias universidades y ampliar la capacitación comunitaria a nivel local, en reducción de riesgos el avance no ha sido significativo, lo que exige un gran esfuerzo por parte de los gobiernos, hay avances en la integración del riesgo en los usos del suelo pero es necesaria una amplia formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial con enfoque preventivo en muchos municipios y que se utilicen, efectivamente, los estudios de amenaza con fines de seguridad.

*“Determinar los fundamentos jurídicos y sociales a la legislación ambiental, en garantía de los Derechos Humanos, y que será el Estado quien tome en consideración el ordenamiento jurídico en prevalencia de los derechos fundamentales de la sociedad ecuatoriana”*

En relación con la implementación de técnicas de protección y control de fenómenos peligrosos, se deben lograr establecer medidas y

reglamentaciones para el diseño y construcción de obras de protección y control de amenazas en armonía con las disposiciones de ordenamiento territorial; lo que implica implementar en el ordenamiento jurídico en prevalencia de los derechos fundamentales de la sociedad ecuatoriana, una reforma a la Ley de Gestión Ambiental, en cuanto al mejoramiento de programas que garanticen los Derechos Humanos de las personas, al respecto de las normas y de los códigos de construcción, el paso a seguir es complementar la actualización tecnológica de las normas de seguridad tanto para edificaciones nuevas como para las existentes, con requisitos especiales para edificios y líneas vitales esenciales, y frente al refuerzo e intervención de la vulnerabilidad de bienes públicos y privados es oportuno expedir normas de intervención de la vulnerabilidad de edificios existentes y llevar a cabo el refuerzo de edificios esenciales como hospitales o aquellos que se consideren de carácter indispensable.

## **7.2. Contrastación de la Hipótesis**

Previo a pronunciarme sobre la hipótesis y su contrastación, creo necesario recordar que el enunciado temático es el siguiente:

“El identificar las zonas geográficas que acusen el mayor índice de riesgos ante los desastres naturales, entre ellos los naturales, sociales y de salud, que genera problemas de orden social, será imperativo el priorizar las actividades que se vayan a emprender; y promover la elaboración de mecanismos y procedimientos eficaces, precautelando la vida de los

ecuatorianos”

Al concluir este trabajo de investigación, bibliográfica, documental, y en especial de la investigación de campo, a través del sondeo, al haber realizado las encuestas y entrevistas, tanto a prestigiosos Abogados, como de los funcionarios del Ministerio del Ambiente de nuestra ciudad, puedo confirmar que la hipótesis se ha contrastado en forma afirmativa, criterio que además lo fundamento en los resultados afirmativos del formulario de las preguntas contenidas en la encuesta, y entrevista, afirmándose que la actual Ley de Gestión Ambiental, ha de ser revisada para su reforma, en el contexto de realizar un control para mantener a los diferentes tipos de riesgos en especial con los naturales, sociales y de salud, para fortalecer la seguridad de los seres humanos en cuanto a su salud y vida de los ecuatorianos.

Es el Estado ecuatoriano, quien a través de su sistema gubernamental, cumpla el que se respete los derechos humanos, lo que conlleva a optar un desarrollo eficiente de las relaciones gobierno-sociedad-naturaleza; sin olvidar que un pueblo sano ha de lograr mayores éxitos y prosperidad para el futuro de sus familias, como de la nación.

### **7.3. Fundamentación Jurídica y Doctrinaria que sustenta la Reforma Legal**

La mayor debilidad de los países en general se encuentra en su política de

protección financiera y en la gobernabilidad necesaria para lograr una gestión de riesgos efectiva. La creación de las estructuras o sistemas interinstitucionales ha sido un paso muy importante, sin embargo para el fortalecimiento de la organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada es necesaria la ejecución continua de proyectos de gestión de riesgos asociados con los programas de adaptación al cambio climático, la protección ambiental, la energía, el saneamiento y la reducción de la pobreza.

La Constitución de la República del Ecuador, dentro de sus principios y normas, dispone:

“Art. 3.-Son deberes primordiales del Estado:

6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Art. 38.- El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas.

En particular, el Estado tomará medidas de:



3. Desarrollo de programas y políticas destinadas a fomentar su autonomía personal, disminuir su dependencia y conseguir su plena integración social.

Art. 95.-Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 315.-El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.

Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes

que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado.

La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos”<sup>50</sup>.

En relación con los fondos de reservas para el fortalecimiento institucional, se requiere del apoyo económico nacional y la gestión de recursos internacionales para el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gestión de riesgos en todo el territorio, al respecto de la localización y movilización de recursos del presupuesto, es fundamental lograr la destinación por ley de transferencias específicas para la gestión de riesgos a nivel municipal y la realización frecuente de convenios interadministrativos para la ejecución de proyectos de prevención.

La Ley de Seguridad Pública y del Estado, dispone:

“Título I

Del objeto y ámbito de la Ley

Art. 1.- Del objeto de la ley.- La presente ley tiene por objeto regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia,

---

<sup>50</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, Año 2010.

la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, asegurando la defensa nacional, previniendo los riesgos y amenazas de todo orden, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado.

El Estado protegerá a las ecuatorianas y a los ecuatorianos que residan o estén domiciliados en el exterior, conforme lo previsto en la Constitución de la República, los tratados internacionales y la ley.

Art. 2.- De los ámbitos de la ley.- Al amparo de esta ley se establecerán e implementarán políticas, planes, estrategias y acciones oportunas para garantizar la soberanía e integridad territorial, la seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, e instituciones, la convivencia ciudadana de una manera integral, multidimensional, permanente, la complementariedad entre lo público y lo privado, la iniciativa y aporte ciudadanos, y se establecerán estrategias de prevención para tiempos de crisis o grave conmoción social.

Se protegerá el patrimonio cultural, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los recursos naturales, la calidad de vida ciudadana, la soberanía alimentaria; y en el ámbito de la seguridad del Estado la protección y control de los riesgos tecnológicos y científicos, la tecnología e industria militar, el material bélico, tenencia y porte de armas, materiales, sustancias biológicas y radioactivas, etc.

Art. 3.- De la garantía de seguridad pública.- Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a

través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la seguridad pública y del Estado con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales”<sup>51</sup>.

## Título II

### De los principios

“Art. 4.- De los principios de la seguridad pública y del Estado.- La seguridad pública y del Estado se sujetará a los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República, los tratados internacionales de derechos humanos, y se guiará por los siguientes principios:

a) Integralidad.- La seguridad pública será integral para todos los habitantes del Ecuador, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, para la sociedad en su conjunto, las instituciones públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción. Así, se prevendrán los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes y del Estado y el desarrollo del país; se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, se defenderá la soberanía y la integridad territorial; se sancionarán las acciones y omisiones que atenten a la seguridad pública y del Estado;

---

<sup>51</sup> LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO, Ediciones legales, Año 2009, Pág. 2.

- b) Complementariedad.- La seguridad pública es responsabilidad del Estado, que promoverá un orden social democrático que asegure la convivencia pacífica, con la participación y veeduría ciudadana para el mantenimiento de la paz;
- c) Prioridad y oportunidad.- El Estado en sus planes y acciones de seguridad, dará prioridad a la prevención basada en la prospección y en medidas oportunas en casos de riesgos de cualquier tipo;
- d) Proporcionalidad.- Las acciones de seguridad y la asignación de recursos serán proporcionales a las necesidades de prevención y protección, y a la magnitud y trascendencia de los factores que atenten contra la seguridad de los habitantes y del Estado;
- e) Prevalencia.- Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos y las garantías constitucionales de los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos. Sólo en casos de estados de excepción podrá temporalmente limitarse el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información de conformidad con la Constitución, y;
- f) Responsabilidad.- Las entidades públicas tienen la obligación de facilitar coordinadamente los medios humanos, materiales y tecnológicos para el cumplimiento de los fines de la presente ley. La responsabilidad operativa corresponde a la entidad en cuyo ámbito y competencia radique su misión, funciones y naturaleza legalmente asignadas”<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO, Ediciones legales, Año 2009, Pág. 3.

En relación con la cobertura de seguros y estrategias de transferencia de pérdidas de activos públicos, el avance ha sido prácticamente inexistente por lo que para avanzar se requiere de la expedición de disposiciones de aseguramiento de bienes públicos de obligatorio cumplimiento e iniciar el aseguramiento de la infraestructura, igualmente, en el caso de la cobertura de seguros y reaseguros de vivienda y del sector privado sería de gran beneficio realizar estudios cuidadosos de aseguramiento, con base en estimaciones probabilistas avanzadas del riesgo, utilizando microzonificaciones e implementando una auditoría y una inspección idónea de las propiedades.

La Ley para su operatividad ha previsto la conformación de cuatro Frentes de Seguridad Nacional: Externo, Interno, Económico y Militar, conformados por diversas Carteras de Estado, quienes según la Ley deberían cumplir con funciones de asesoramiento, planificación y organización de todos los asuntos de Seguridad Nacional que competan a su Ministerio, la entidad responsable de la atención de desastres (respuesta) ha sido la Dirección Nacional de Defensa Civil, de conformidad a las funciones estipuladas en la Ley de Seguridad Nacional y más organismos que se crearen de acuerdo con las necesidades.

No obstante, toda esta estructura, por diversas causas de índole económico, político, técnico y administrativo, en la práctica la Defensa Civil y sus organismos integrantes, el Ministerio del Ambiente, bajo la Ley de Gestión Ambiental, que no han podido cumplir a cabalidad las funciones

previstas en la propia Ley, debiendo circunscribirse su accionar a la atención y manejo de desastres, limitando considerablemente su rol al no contar con los insumos básicos de la prevención y mitigación de riesgos.

En definitiva, el país ha orientado prioritariamente sus esfuerzos a acciones post evento, con escaso nivel de coordinación interinstitucional; no obstante, se destacan algunas iniciativas aisladas dirigidas a la prevención y mitigación de riesgos basadas en el conocimiento de amenazas, sistemas de alerta temprana, medidas estructurales de reducción de la vulnerabilidad, campañas de capacitación y difusión sobre amenazas y riesgos, aspectos que deban ser fortalecidos a través de la Ley de Gestión Ambiental, y que deberán consolidarse mediante la estructuración de un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

## **8. CONCLUSIONES**

Resultado de la investigación jurídica que he desarrollado tanto en su parte teórica como de la investigación de campo; y como parte de este informe final, me he permitido consignar las siguientes conclusiones y recomendaciones a las que he llegado, las mismas que se concretan en las siguientes:

- 1.- El tema de la vulnerabilidad en el Ecuador ha sido poco abordado desde la perspectiva de la gestión de riesgos, el Ecuador mantiene un desarrollo bastante amplio en cuanto a la generación de información sobre amenazas de origen natural, y de las debilidades territoriales, sociales e institucionales importantes para comprender los riesgos en su concepción integral.
- 2.- La biodiversidad y ecología, reúnen las especies y los sistemas naturales de una región, integrados por el conjunto de seres vivos, los que serán conservados, por ser determinantes en la calidad de vida de los seres humanos.
- 3.- En el Ecuador, los diferentes tipos de vulnerabilidad no pueden solamente ser analizados desde perspectivas aisladas dentro del contexto nacional, los nexos establecidos entre ellos son cada vez más interdependientes e interactivos tanto en sus causas como en sus consecuencias.
- 4.- Se llega a determinar estos vínculos en cada uno de los procesos no solo corresponden a análisis transversales que inciden en los



retrocesos o desarrollo sustentable del territorio, sino que ayudan a entender los niveles horizontales que se desarrollan en los diferentes procesos espaciales en función de las causas establecidas en los niveles: institucional, político y jurídico, poblacional y territorial.

- 4.- El desarrollo de la normativa jurídica, se ha considerado la emisión de decretos, principios y reglamentos, que declaran áreas naturales protegidas a distintas regiones del territorio ecuatoriano; por lo que los principios constitucionales, acuerdos y tratados internacionales, ha de precautelar la vida de los seres humanos.
- 5.- La Constitución de la República del Ecuador, manifiesta sobre los Derechos, Garantías y Deberes, que son de interés público el manejo sustentable de los recursos naturales y, además el establecimiento de un sistema nacional de Riesgos, a fin de garantizar la vida de los ecuatorianos.
- 6.- El Ecuador, miembro de la comunidad internacional ha celebrado y suscrito diversos convenios y tratados mediante los cuales se compromete a la conservación del medio ambiente, con fines saludables, y ecológicamente equilibrados, sensible a la necesidad de conservar los espacios que preserven la vida.
- 7.- Las políticas gubernamentales, hoy garantizan eficientemente la conservación de las áreas naturales protegidas, pero muy poco se ha hecho por la vulnerabilidad ante los riesgos provocados de índole natural, social y de salud, lo que ha determinado cambios el

accionar de las instituciones gubernamentales y mitigar el riesgo.

- 8.-** La protección de los ciudadanos ecuatorianos es tarea del Estado, pero existen incongruencias en la normativa jurídica, lo que torna ineficiente para lograr a través de las instituciones del Estado, la aplicación eficaz y oportuna de las leyes, y lograr los fines y objetivos que se persiguen, con el afán de garantizar el derecho a las personas.

## **9. RECOMENDACIONES**

- 1.-** Que el Estado, a través del Gobierno Nacional, y de la Presidencia de la República, debe emprender un proceso de concientización, y evaluación, tanto a nivel público, como privado, como de los organismos e instituciones del Estado, sobre la necesidad de la eficiente protección de la vida de los seres humanos.
- 2.-** Que la Asamblea Nacional Constituyente, en virtud de ser los representantes del pueblo en este proceso histórico y constitucional, prevean la importancia de tratar políticas, estrategias, planes para el establecimiento de planes y programas en beneficio de la sociedad ecuatoriana ante los riesgos de orden natural, social y de salud.
- 3.-** Que las entidades del Estado, incorporen en sus políticas de desarrollo aspectos relativos al restablecimiento y mantenimiento de la seguridad de los ecuatorianos, y garantizar la vida y salud.
- 3.-** Considero necesario el que se implemente en los pensum de estudios de todo nivel, el incorporar materias relacionadas con la ecología, la biodiversidad y la protección del ser humano, y hacer prácticas en el campo, respecto de los recursos naturales; así como de la importancia del sistema de gestión de riesgos.
- 4.-** Reformarse el régimen jurídico protector del medio ambiente en el Ecuador, y en especial la Ley de Gestión Ambiental, propendiendo a facilitar la consecución de los objetivos que ésta persigue con el afán de garantizar el que se cumpla con el principio constitucional

que contempla el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente sano y libre de contaminación, y ecológicamente equilibrado.

- 5.- Recomiendo que el Estado ecuatoriano, debe concertar un sistema disciplinario con normas, acuerdos y tratados internacionales que procuren la protección eficiente del medio ambiente, y dentro de éste, a los seres vivos, que dependemos de los recursos renovables y no renovables de la madre naturaleza, y que uno de los recursos importantes, lo es el de los bosques naturales autóctonos y primarios en el país.
- 6.- Impleméntese de forma imperiosa, la necesidad de actualizar la delimitación del patrimonio natural, de las áreas naturales y de la vida del ser humano, mediante un sistema eficaz de mitigación de los riesgos en el Ecuador, tomándose en cuenta los riesgos sociales y de salud.
- 7.- La necesidad inmediata de formular y ejecutar proyectos para un manejo sustentable de los proyectos, mecanismos y programas en garantía de las personas ante los riesgos naturales, sociales y de salud, con la aplicación de lo prescrito en la Constitución de la República del Ecuador.
- 8.- Se recomienda actualizar la normativa de la presente Ley de Gestión Ambiental, que prescriba, la realización de controles periódicos a los riesgos naturales, sociales y de salud, de forma técnica, para un control eficiente, y garantice sustentablemente en el devenir del futuro tanto de sus pobladores como del medio

ambiente, precautelando la vida de los seres humanos, en un futuro  
mediato.

## **9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA**

### **LA ASAMBLEA NACIONAL**

#### **C O N S I D E R A N D O :**

Que es necesario definir con mayor eficacia las políticas y objetivos nacionales para el sector forestal, como para las áreas naturales;

Que las políticas implementadas en la actual Ley con relación a los riesgos naturales, sociales y de salud, es muy conservacionista por la fusión de los distintos sistemas de riesgos, y se considere de forma sustancial la previsión social;

Que es necesario cambiar la política administrativa sobre el accionar de las instituciones, entidades y organismos gubernamentales, en función de su accionar ante los riesgos en el país;

Que es necesario se implemente un organismo competente, que administre las distintas zonas de vulnerabilidad social, para un mejor manejo de utilidad y servicio de las herramientas para contrarrestar los riesgos en el país; y,

Que existe un sobre-proteccionismo del uso de los recursos ante los riesgos provocados de orden natural, social y de salud que afecte la seguridad ciudadanas.

En uso de las atribuciones que le concede el Art. 120, numeral 6º de la Constitución de la República del Ecuador.

# **E X P I D E:**

## **LA SIGUIENTE LEY REFORMATORIA, A LA LEY DE GESTION AMBIENTAL**

### **LEY DE GESTION AMBIENTAL**

#### **TITULO I**

#### **AMBITO Y PRINCIPIOS DE LA LEY**

**Art. 1.** En el Título I, incorpórese un artículo que diga:

**INCORPÓRESE:**

**Art. - • El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural, social y de salud, 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. El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional.**

Artículo Final.

Esta reforma entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de la ciudad de San Francisco de Quito, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los .....

.....  
**Presidente de la Asamblea Nacional**

.....  
**Secretario General**

## 10. BIBLIOGRAFIA

- Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Agosto del 2011.
- Compendio de Políticas y Estrategias Ambientales Sectoriales en el Ministerio del Ambiente, Agosto del 2011.
- Ley de Fomento y Desarrollo Agrario. Corporación de Estudios y Publicaciones, Junio del 2009.
- Ley de Gestión Ambiental, Registro Oficial 245, 2012.
- Ley Modificatoria de la Ley para la Promoción de a Inversión y la Participación Ciudadana. Suplemento del Registro Oficial Número 144 del 18 de Agosto de 2000.
- CARDONA Arboleda Omar Darío, Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo, Editorial Estudios Ambientales Urbanos, Colombia, 2009.
- Política Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre de Ecuador, INEFAM, Quito 1995.
- Cáceres, Luis, Ing., “Prioridades del Comité Nacional sobre el Clima y Ministerio del Ambiente sobre el Mercado del Carbono, ”Documento de Introducción. MAE, Año 2005.
- CASTRO N. Nelson A., Soc. Ab., “LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL Y LOS RECURSOS NATURALES- EL MEDIO AMBIENTE”, Editorial Ediciones Legales, 2010.
- BUSTOS Lozano Hortencia, Bustos Lozano Blanca, Geografía del Ecuador, Enciclopedia del Ecuador Océano.
- GOOGLE: <http://www.monografias.com./trabajos>
- Diccionario de Medio Ambiente, Real Academia Española. URL Accedida el 22-02-2008.
- DICCIONARIO DE ECOLOGIA UNIVIVERSAL, Editorial Universal, Bogotá-Colombia, Año 2010, 2009.
- GLOSARIO DE INFOJARDIN – BOTANICA Y MEDIO AMBIENTE, [www.informadin.dim.com](http://www.informadin.dim.com)



- FEBREZ M. Manuel G., Soc. "EL SER HUMANO EN LA SOCIEDAD", Editorial Humana, Santiago de Chile-Chile, Año 2009.
- GONZALES Pérez Jesús A., Dr., "Manual de Procedimiento Administrativo", Vol. III, Editorial Los Andes, Quito-Ecuador, Año 2005, Pág. 40.
- [www.ecuadorlegal.com](http://www.ecuadorlegal.com)
- [www.derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com)
- [www.losbosquesenelmundo.com](http://www.losbosquesenelmundo.com)
- [www.mundoambiental.com](http://www.mundoambiental.com)
- [www.losbosquesnaturales.com](http://www.losbosquesnaturales.com)

# 11. ANEXOS

## ANEXO 1:

### UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

#### CARRERA DE DERECHO

## ENCUESTA

Señor Abogado, mucho agradeceré se sirva contestar la presente encuesta, emitiendo su valioso criterio, lo que me permitirá obtener información para realizar mi Tesis en Licenciatura en Jurisprudencia, sobre el tema "INCORPÓRESE EN LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, UN MARCO JURÍDICO QUE GARANTICE LA SEGURIDAD DE LOS SERES HUMANOS FRENTE A RIESGOS NATURALES, SOCIALES Y DE SALUD"

- 1.- ¿Cree Usted necesario realizar un estudio crítico y jurídico de la Ley de Gestión Ambiental, referente a los riesgos naturales, sociales y de salud que se presentan en el Ecuador ?

SI ( ) NO ( )

Porqué?.....

.....

.....

- 2- Considera Usted, que en nuestro país, existe protección y seguridad a los ciudadanos, frente a riesgos naturales, sociales y de salud para garantizar su normal desenvolvimiento en sus actividades comunes personales, familiares y sociales?

SI ( ) NO ( )

Porqué?.....

.....

.....

- 3.- ¿Cree Usted, que es el hombre quien genera impactos ambientales negativos y adversos, cuando se produce riesgos en el ambiente, sean estos naturales, sociales y de salud que afectan a la comunidad ecuatoriana?

SI ( ) NO ( )

Porqué?.....

.....

.....

**4.-** ¿Considera Usted, que la normativa jurídica que contiene la Ley de Gestión Ambiental, priva el accionar social e institucional gubernamental, para precautelar la salud y vida de los seres humanos?

SI ( ) NO ( )

Porqué?.....  
.....

**5.-** ¿Cree Usted, que el Estado, debe propender a que se instituya un marco jurídico que garantice la seguridad de los seres humanos frente a riesgos naturales, sociales y de salud a través de las instituciones, organismos y entidades gubernamentales?

SI ( ) NO ( )

Porqué?.....  
.....

**6.-** ¿Considera Usted, que se debe plantearse una reforma legal a la Ley de Gestión Ambiental, para brindar protección a la seguridad de los seres humanos, frente a riesgos naturales, sociales y de salud, y garantice el cumplimiento de los principios Constitucionales en el Ecuador?

SI ( ) NO ( )

Porqué?.....  
.....

Gracias por su Colaboración.

## ANEXO 2:

### UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

#### CARRERA DE DERECHO

## ENTREVISTA

Señor Abogado, mucho agradeceré se sirva contestar la presente encuesta, emitiendo su valioso criterio, lo que me permitirá obtener información para realizar mi Tesis en Licenciatura en Jurisprudencia, sobre el tema "INCORPORESE EN LA LEY DE GESTION AMBIENTAL, UN MARCO JURÍDICO QUE GARANTICE LA SEGURIDAD DE LOS SERES HUMANOS FRENTE A RIESGOS NATURALES, SOCIALES Y DE SALUD"

#### **Primera Pregunta:**

¿Considera Usted, que la normativa jurídica que contiene la Ley de Gestión Ambiental, priva el accionar social e institucional gubernamental, para precautelar la salud y vida de los seres humanos?

Su criterio:.....  
.....  
.....

#### **Segunda Pregunta:**

¿Cree Usted, que el Estado, debe propender a que se instituya un marco jurídico que garantice la seguridad de los seres humanos frente a riesgos naturales, sociales y de salud a través de las instituciones, organismos y entidades gubernamentales?

Su criterio:.....  
.....  
.....

#### **Tercera Pregunta:**

¿Considera Usted, que se debe plantearse una reforma legal a la Ley de Gestión Ambiental, para brindar protección a la seguridad de los seres humanos, frente a riesgos naturales, sociales y de salud, y garantice el cumplimiento de los principios Constitucionales en el Ecuador?

Su criterio:.....  
.....  
.....

Gracias por su Colaboración.

## ANEXO 3:



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA  
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

### **TEMA:**

**“INCORPÓRESE EN LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, UN MARCO JURÍDICO QUE GARANTICE LA SEGURIDAD DE LOS SERES HUMANOS FRENTE A RIESGOS NATURALES, SOCIALES Y DE SALUD”**

PROYECTO DE TESIS PREVIO A  
LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE  
ABOGADO

**Autor:** Holger Mauricio Peña

LOJA – ECUADOR  
2011

## **1. TEMA:**

**“INCORPÓRESE EN LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, UN MARCO JURÍDICO QUE GARANTICE LA SEGURIDAD DE LOS SERES HUMANOS, FRENTE A RIESGOS NATURALES, SOCIALES Y DE SALUD”**

## **2. PROBLEMÁTICA**

Nuestro país hoy en día, está presto a la vulnerabilidad de las acciones de la naturaleza a causa de los diversos fenómenos naturales, sociales y de salud que se han presentado durante las últimas décadas, lo que ha ocasionado perjuicios sociales, como económicos; y que las acciones tomadas no han sido consideradas para solucionar los problemas que se presenta en la naturaleza y que inciden directamente en nuestra población; que el accionar del gobierno nacional está en la eficacia de la toma de decisiones para garantizar a la población ecuatoriana su salud y vida, en virtud de la evaluación preliminar de impacto ambiental, y que corresponderá determinar el riesgo a que se enfrenta la sociedad, por lo tanto corresponderá realizar actividades encaminadas a precautar la integridad física, moral y psicológica de los seres vivos en el país; si la Constitución de la República del Ecuador, dispone en la Sección Novena, Gestión de Riesgo Art. 389 y 390 la protección al ser humano; considero que el manejo inapropiado respecto a la previsión y control de los desastres naturales, es claro y evidente que aún no manejamos una organización en cuanto a la previsión de cualesquier desastre fortuito que se presente, en especial, como los naturales, terremotos, inundaciones, maremotos, y sequías, los que puedan ser provocados por causa del hombre, como incendios forestales, derrames de petróleo, entre otros que afecta a la humanidad; lo que nos aleja mucho de la estructura tanto institucional como jurídica con que se manejan este tipo de problemas en el Ecuador, lo que ha contribuido a aumentar la zozobra; y, el temor en toda la sociedad ecuatoriana, problema que necesita ser tomado en cuenta

para estar preparados antes, en el momento, y a futuro, respecto de los desastres naturales en nuestro país.

### **3. JUSTIFICACION**

La presente investigación planteada, esta prevista en la problemática, respecto de la naturaleza, en relación a los Desastres Naturales, para lo cual es necesario justificar la misma, de la siguiente manera:

Al tratar un aspecto de la realidad misma de la naturaleza, y de nuestro país, que en las últimas décadas hasta la actualidad ha sido un tema por el cual convivimos con varios desastres ya ocurridos en el país, y que se traduce en la importancia de vivir y prevenirlos, pero que nuestra normatividad jurídica, no lo ha considerado en la evidencia de precautelar los intereses ante todo de la sociedad.

Es importante, si dentro de esta problemática, se observan las características del alcance jurídico, económico, social, ambiental y ecológico, recubierto de la importancia en su ámbito eminentemente social, que se verá reflejado en el desarrollo social, en beneficio de las familias del país, así como de la economía interna como externa, por lo tanto, es necesario su alcance jurídico y normativo, en especial a la Ley de Gestión Ambiental vigente, en la misma que no cuenta con un marco jurídico que haga referencia a los riesgos y desastres naturales, que conlleve la aplicación de políticas encaminadas a superar los mismos, por el derecho de la sociedad ecuatoriana en garantizar su integridad personal, como comunitaria.

Como estudiante del Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, como un deber y obligación académica, es el de contribuir con alternativas de solución a la misma, en colaborar y crear los espacios estructural, doctrinario, normativo y conceptual, así como jurídico de la Sociedad Ecuatoriana, para enfrentar los desafíos que

a nivel local, regional y nacional se presentan ya, respecto de los desastres naturales, y que requiere de un cuidadoso y absoluto estudio de los esquemas ambientales, para garantizar el futuro social de nuestros compatriotas y de los que han de venir, lo que conlleva que jurídicamente se evidencien cambios normativos en la Ley de Gestión Ambiental, lo que reforzará las relaciones del Estado con la sociedad, quienes somos el sustento de nuestro país, tanto a nivel individual, familiar y colectivo, y que corresponde al Derecho Social.

En lo que respecta a la factibilidad de esta investigación jurídica, puedo indicar que considero necesario viabilizar su realización, puesto que la Carrera de Derecho de la Modalidad de Estudios a Distancia, de la Universidad Nacional de Loja, me otorgó la suficiente preparación académica para afrontarla; y por el apoyo de sus prestigiosos catedráticos, garantizando así la calidad de la investigación, la misma que se verá enriquecida con los criterios y opiniones de destacados juristas profesionales del Derecho de la localidad, a quienes considero lo suficientemente capaces y con basta experiencia para ser poseedores de una profesión académica e intelectual del más alto nivel. De lo expresado, considero que este proyecto de investigación jurídica se justifica con sobrada razón, por la propuesta de realizar una investigación de la temática planteada y proponer el correspondiente proyecto de reformas legal, que estoy seguro contribuirá en algún momento a cambiar el actual sistema de previsión, seguridad y garantías ante los desastres naturales en el Ecuador; y se justifica además para cumplir con los requisitos académicos establecidos, para los postulantes a obtener el título superior.

#### **4. OBJETIVOS**

Para alcanzar los objetivos, tanto general y específicos, se diseñarán y llevarán a la práctica acciones tendientes a fortalecer la capacidad operacional interinstitucional del gobierno, debidamente complementada con la de la sociedad civil a todos los niveles, con la participación de la



sociedad, para lo cual se definirán los roles que corresponde desempeñar a cada uno de tales actores en las acciones por emprender reformas jurídicas acorde con la problemática propuesta.

#### **4.1. Objetivo General**

- Realizar un estudio jurídico a la Ley de Gestión Ambiental, en especial sobre los desastres naturales en el Ecuador, y su incidencia en la economía, política y la sociedad, respecto de las familias más desprotegidas y de escasos recursos económicos, para proponer una propuesta de Reforma Jurídica a la Ley de Gestión Ambiental, para brindar mayor seguridad jurídica al sistema de Desastres Naturales en el Ecuador, respecto de la población, y asegurar a las familias ecuatorianas, su desarrollo y supervivencia.

#### **4.2. Objetivos Específicos**

Los objetivos específicos a ser alcanzados al nivel nacional, para lo cual se realizarán además acciones de orientación, coordinación y concertación al nivel regional, serán los siguientes:

- Establecer y fortalecer las estructuras organizativas y las capacidades técnicas y operacionales del Estado, que permitan coordinar las acciones que sean requeridas para la previsión, control y el manejo de los desastres naturales;
- Fomentar y facilitar la coordinación interinstitucional entre el gobierno central, los gobiernos locales, las ONGs, las organizaciones sociales, la empresa privada y otras agrupaciones, para integrar los esfuerzos y recursos disponibles;
- Determinar los fundamentos jurídicos y sociales a la legislación ambiental, en garantía de los Derechos Humanos, y que será el Estado quien tome en consideración el ordeamiento jurídico en

prevalencia de los derechos fundamentales de la sociedad ecuatoriana.

## **5. HIPÓTESIS:**

El identificar las zonas geográficas que acusen el mayor índice de riesgos ante los desastres naturales, entre ellos los naturales, sociales y de salud, que genera problemas de orden social, será imperativo el priorizar las actividades que se vayan a emprender; y promover la elaboración de mecanismos y procedimientos eficaces, precautelando la vida de los ecuatorianos.

## **6. MARCO TEORICO**

En relación la temática propuesta, debo hacer referencia a la importancia que tiene el sistema por el cual se ocasionan los riesgos naturales, sociales y de salud, por lo cual, debo hacer mención a algunos conceptos que me ayudará a visualizar la problemática planteada:

“TERREMOTO.- Un terremoto es el movimiento brusco de la Tierra, ya que nos referimos al planeta), causado por la brusca liberación de energía acumulada durante un largo tiempo. En general se asocia el término terremoto con los movimientos sísmicos de dimensión considerable, aunque rigurosamente su etimología significa movimiento de la Tierra”<sup>53</sup>.

“PLACAS: La corteza de la Tierra está conformada por una docena de placas de aproximadamente 70 km de grosor, cada una con diferentes características físicas y químicas. Estas placas ("tectónicas") se están acomodando en un proceso que lleva millones de años y han ido dando la forma que hoy conocemos a la superficie de nuestro planeta, originando los continentes y los relieves geográficos en un proceso que está lejos de completarse. Habitualmente estos movimientos son lentos e

---

<sup>53</sup> [www.diccionarioambiental/riesgosambientales/edjuanbosco/ec.com](http://www.diccionarioambiental/riesgosambientales/edjuanbosco/ec.com)

imperceptibles, pero en algunos casos estas placas chocan entre sí como gigantescos témpanos de tierra sobre un océano de magma presente en las profundidades de la Tierra, impidiendo su desplazamiento. Entonces una placa comienza a desplazarse sobre o bajo la otra originando lentos cambios en la topografía”<sup>54</sup>.

“HIPOCENTRO (O FOCO).- Es el punto en la profundidad de la Tierra desde donde se libera la energía en un terremoto. Cuando ocurre en la corteza de ella (hasta 70 km de profundidad) se denomina superficial. Si ocurre entre los 70 y los 300 km se denomina intermedio y si es de mayor profundidad: profundo (recordemos que el centro de la Tierra se ubica a unos 6.370 km de profundidad).

EPICENTRO.- Es el punto de la superficie de la Tierra directamente sobre el hipocentro. Es, desde luego, la localización de la superficie terrestre donde la intensidad del terremoto es mayor”<sup>55</sup>.

“TSUNAMI.- El término tsunami no forma parte de los vocablos aceptados por el diccionario de la Real Academia Española (RAE), de todas formas, se trata de una palabra muy utilizada como sinónimo de maremoto (del latín mare -“mar”- y motus -“movimiento”-). Tsunami es, en cambio, una palabra japonesa, formada por tsu (“bahía”, “puerto”) y nami (“ola”). Tsunami, por lo tanto, un tsunami o maremoto es la agitación violenta de las aguas del mar, a partir de una sacudida del fondo. El tsunami puede propagarse hasta la costa y ocasionar graves inundaciones. La mencionada sacudida del fondo del océano es provocada, por lo general, por un terremoto que genera el desplazamiento vertical del agua. En estos casos, lo más preciso es hablar de maremoto tectónico”<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> [www.diccionarioambiental/riesgosambientales/edjuanbosco/ec.com](http://www.diccionarioambiental/riesgosambientales/edjuanbosco/ec.com)

<sup>55</sup> Ibídem

<sup>56</sup> Ibídem

“HURACANES.- Un huracán es un movimiento de masa de aire a gran velocidad que se origina en regiones tropicales. Básicamente es un conjunto de tormentas que giran en torno a un centro de baja presión causando vientos y lluvia. En el hemisferio norte, este giro es contrario al giro de las agujas del reloj, mientras que en el hemisferio sur el giro es igual al de las agujas de reloj. Estos fenómenos pueden extender su duración por dos semanas y tienen vientos que superan los cien kilómetros por hora. El huracán comienza a formarse a partir de la humedad producida por la evaporación y el calor del agua, cuando una masa de aire comienza a ascender en forma de espiral. El ojo del huracán se mantiene cálido provocando la condensación del agua; a sus costados giran bandas de tormentas. Pasado un tiempo, los huracanes comienzan a disiparse paulatinamente. Esto puede deberse a distintas circunstancias. Una de ellas puede ser el hecho de internarse en tierra y perder contacto con el agua cálida que le proporciona sustento; otra puede ser el permanecer por mucho tiempo en el océano, quitando el calor del agua que le permite continuarse; también es posible que sea deglutido por otra zona de bajas presiones; entrar en aguas frías es otra posibilidad”<sup>57</sup>.

“CICLÓN.- Viento fuerte producido por el giro del aire alrededor de una zona de bajas presiones; perturbación atmosférica que se caracteriza por un descenso de la presión, acompañado de fuertes vientos y lluvias abundantes; borrasca. Y es la rotación del viento alrededor de una zona de baja presión, a menudo asociado con tormentas en la Tierra. En el hemisferio norte los ciclones rotan contra reloj mientras en el sur lo hacen en el sentido de los punteros del reloj”<sup>58</sup>.

“AVALANCHA.- Masa grande de nieve que cae por la ladera de una montaña con gran violencia y estrépito, arrasando todo lo que encuentra a

---

<sup>57</sup> [www.diccionarioambiental/riesgosambientales/edjuanbosco/ec.com](http://www.diccionarioambiental/riesgosambientales/edjuanbosco/ec.com)

<sup>58</sup> *Ibíd*em

su paso. Cantidad grande de personas o cosas, especialmente cuando aparece repentinamente y al mismo tiempo, o también es alud, aluvi6n”<sup>59</sup>.

“ERUPCI6N VOLCANICA.- Una erupci6n volcánica es una emisi6n violenta en la superficie terrestre o de otro planeta, de materias procedentes del interior del volcán. Exceptuando los géiser, que emiten agua caliente, y los volcanes de lodo cuya materia, en gran parte orgánica, proviene de yacimientos de hidrocarburos relativamente cercanos a la superficie, las erupciones terrestres se deben a los volcanes”<sup>60</sup>.

“INCENDIO FORESTAL.- Un incendio forestal es el fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el monte. También puede definirse como: el fuego que se expande sin control sobre especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo y que no tengan calificaci6n de terrenos urbanos, afectando esta vegetaci6n que no estaba destinada para la quema”<sup>61</sup>.

“GUERRAS.- La guerra es la forma de conflicto socio-político más grave entre dos o más grupos humanos. Es quizá la más antigua de todas las relaciones internacionales. Supone el enfrentamiento organizado de grupos humanos armados, con el propósito de controlar recursos naturales o humanos, o el desarme, sometimiento y, en su caso, destrucci6n del enemigo, y se producen por múltiples causas, entre las que suelen estar el mantenimiento o el cambio de relaciones de poder, dirimir disputas económicas o territoriales”<sup>62</sup>.

“EPIDEMIA.- Una epidemia es una enfermedad que se propaga durante un cierto periodo de tiempo en una zona geográfica determinada y que afecta simultáneamente a muchas personas. Se trata de una noci6n utilizada por

---

<sup>59</sup> Ibídem

<sup>60</sup> [www.wikipedia/enciclopedialibre/com](http://www.wikipedia/enciclopedialibre/com)

<sup>61</sup> [www.wikipedia/enciclopedialibre/com](http://www.wikipedia/enciclopedialibre/com)

<sup>62</sup> Ibídem

la salud comunitaria para hacer referencia al hecho de que la enfermedad llega a una cantidad de gente superior a la esperada. Epidemia, esto implica la existencia de niveles de incidencia que son considerados normales para una enfermedad. Un cierto número de afectados, por lo tanto, es esperado por los especialistas para un momento dado. Cuando el número de enfermos supera esa media, se habla de epidemia (hay una mayor cantidad de casos en comparación a los casos previstos)”<sup>63</sup>.

“RIESGO.- Es la amenaza concreta de daño que yace sobre nosotros en cada momento y segundos de nuestras vidas, pero que puede materializarse en algún momento o no, cualquier situación o cosa plausible de provocarnos algún tipo de daño es un riesgo. Riesgo proviene del italiano *risico* o *rischio* que, a su vez, tiene origen en el árabe clásico *rizq*, lo que depara la providencia, el término hace referencia a la proximidad o contingencia de un posible daño. Riesgo, también es la noción de riesgo suele utilizarse como sinónimo de peligro. El riesgo, sin embargo, está vinculado a la vulnerabilidad, mientras que el peligro aparece asociado a la factibilidad del perjuicio o daño. Es posible distinguir, por lo tanto, entre riesgo (la posibilidad de daño) y peligro (la probabilidad de accidente o patología). En otras palabras, el peligro es una causa del riesgo”<sup>64</sup>.

Junto con la nueva concepción del Estado, se genera también a nivel internacional un creciente interés por la naturaleza, respecto de la economía, el medio ambiente, la biodiversidad y la población, que siempre ha motivado la formulación de lineamientos políticos y propuestas de acción en distintas asambleas y cumbre a nivel nacional e internacional, definiendo los principios del desarrollo sostenible para los países subdesarrollados.

El Ecuador actualmente trata paulatinamente de salir de los problemas que se han generado por los desastres naturales acaecidos en las últimas

---

<sup>63</sup> [www.wikipedia/enciclopedialibre/com](http://www.wikipedia/enciclopedialibre/com)

<sup>64</sup> [www.wikipedia/enciclopedialibre/com](http://www.wikipedia/enciclopedialibre/com)

décadas, ante ello las políticas proteccionistas de nuestro país a los fenómenos naturales han pasado por desapercibidas, mediante barreras políticas, jurídicas y de orden económico, que impiden la competencia tanto de los organismos del Estado, como de instituciones privadas y organismos internacionales, respecto a la competencias para solucionar en forma veraz los problemas que se presentan por los desastres naturales.

Según Quintana Valtierra. “Los derechos generales sobre el medio ambiente, es considerado como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. En la inteligencia de que dichas interacciones provocan a su vez aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados que constituyen el sistema”<sup>65</sup>.

De esta manera el medio ambiente debe ser considerado como un todo; sin embargo, este todo no resulta ser el universo, toda vez que algo formará parte del medio ambiente en la medida en que pertenezca al sistema ambiental. De ahí que la palabra ambiente se usa para aludir, a todos los sistemas posibles de los cuales se integran los organismos vivos, ya que estos pueden presentarse como sistemas.

Ecologismo de Ambientalismo, significa, que aunque están modificando el panorama electoral, si bien suelen tener un repentino avance electoral, no les dura mucho, porque su propuesta, limitada a lo ambiental no puede competir con la mas integral de los partidos políticos tradicionales aunque muy valiosa por el diagnostico y pronostico ambiental, la ecología es simplemente una ciencia auxiliar ambiental con un contenido especifico y limitado.

“La conservación del Medio Ambiente, se justifica por razones económicas, científicas, culturales, éticas, sociales y legales.

---

<sup>65</sup> QUINTANA VALTIERRA Jesus, Derecho Ambiental, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2008, Pág. 34.

1. Por razones económicas, pues el desarrollo con uso razonable de los recursos naturales es más rentable en el largo plazo que aquél que destruye los recursos naturales, la degradación de los recursos conlleva a pérdidas económicas para el país.
2. Razones científicas de mucho peso justifican la conservación del medio ambiente, la conservación de áreas naturales, con su flora y su fauna, preserva importante material genético para el futuro, ya que todas las especies domésticas derivan de especies silvestres y estas son muy buscadas para renovar genéticamente el ganado y los cultivos actuales, muchos cultivos son afectados por enfermedades y plagas por debilitamiento genético, el retrocruce con especies silvestres les devuelve la resistencia.
3. Muchas áreas deben ser conservadas por razones culturales, con las poblaciones humanas que contienen. En la sierra y en la Amazonía se han desarrollado grupos humanos con técnicas y manifestaciones culturales de gran importancia, que no deberían desaparecer; música, danza, idioma, arquitectura, artesanías, restos históricos, etc., son aspectos importantes de la riqueza de un país y forman parte de su patrimonio.
4. Por razones éticas o morales el hombre no tiene derecho a destruir su ambiente y la biodiversidad, la naturaleza, los recursos naturales, la cultura y, en general, todo el ambiente, son patrimonio de una nación y de la humanidad entera. Los recursos naturales y el medio ambiente son patrimonio de la nación, y el Estado es el encargado de conservar el bien común, con participación de los ciudadanos.
5. Por razones sociales la conservación del medio ambiente también se justifica. El saqueo de los recursos naturales, la contaminación y el deterioro del medio ambiente repercuten en las sociedades humanas en forma de enfermedades, agitación social por el acceso a la tierra, al espacio y a los alimentos; y son generadores de pobreza y crisis económica.



6. Las razones legales que justifican la conservación están en la Constitución de la República, en los tratados internacionales y en la legislación”<sup>66</sup>.

La conservación del medio ambiente, por lo tanto se basa esencialmente en aspectos de trascendencia como lo es el espacio y permitir diversas opciones de uso de los recursos, el conservar el patrimonio natural, cultural e histórico de cada país; y el conservar los recursos naturales, base de la producción.

La conservación del medio ambiente implica grandes y profundos cambios en la vida actual de los seres humanos, como por ejemplo tratar de contaminar menos, conservar los bosques, gastar menos agua, utilizar energías alternativas y de bajo impacto ambiental, conservar los suelos ya que este es el nos brinda el alojamiento y alimentación de todos los utilizamos. Gracias a la naturaleza el hombre ha sobrevivido durante millones de años, por eso considero que el hombre antiguo fue quizá el que mejor la conservo ya que por estos tiempos no existía la gran contaminación que en la actualidad existe, por ello es que el hombre antiguo fue el que mejor conoció y se llevo con la naturaleza pues gracias a esta se mantuvo sobreviviendo en forma armónica con la misma.

La debilidad de las instituciones obstaculiza el desarrollo económico del país, cuando éste tiene que superar cualesquier tipo de desastre natural, en tanto que lo primordial es mantener o modernizar al sistema jurídico, como la institución clave para proteger a la población como a la propiedad privada de los ecuatorianos. Por lo tanto, es discutible la necesidad de una reforma proteccionista ambiental, que merezca la atención del gobierno, del sector privado, y de la sociedad en sí, para flexibilizar los cambios rápidos y necesarios que nuestro país requiere, respecto de los Desastres Naturales en el Ecuador.

---

<sup>66</sup> ARANDA GAMIZ, “Medio Ambiente”, Nuestra Gran Verdad.

Durante tiempos inmemorables ciertas áreas del globo terráqueo han sido víctimas de tragedias o sucesos relacionados con la ira de la madre naturaleza y durante los últimos años también relacionados con la negligencia humana al manejar los avances tecnológicos o científicos. Estos fenómenos o hechos son comúnmente llamados tragedias o calamidades sin embargo estos reciben un nombre específico dentro del acervo cultural: Desastres Naturales.

El término desastre hace referencia a las enormes pérdidas humanas y materiales que se ocasionan en cierta medida por eventos o fenómenos en las diferentes regiones, poblaciones y comunidades, como los terremotos, erupciones volcánicas, maremotos, tsunamis, inundaciones, deslizamientos de tierra, deforestación, contaminación ambiental y otros.

“Los desastres no son naturales, sino algunos de los fenómenos que los producen, este término se diferencia en dos “fenómenos naturales” y “desastre natural”, donde la naturaleza se encuentra en un proceso permanente de movimiento y transformación, que se manifiesta de diferentes maneras, a través de fenómenos de cierta regularidad como la lluvia en algunos meses del año de zonas montañosas, y de aparición extraordinaria y sorprendente, como los temblores de la tierra, las erupciones volcánicas o el desgaste natural del suelo se produce la erosión”<sup>67</sup>.

Otros desastres pueden ser causados por ciertas actividades humanas, que alteran la normalidad del medio ambiente, algunos de estos tenemos: la contaminación del medio ambiente, la explotación errónea e irracional de los recursos naturales renovables como los bosques y el suelo; y, no renovables como los minerales, la construcción de viviendas y edificaciones en zonas de alto riesgo.

---

<sup>67</sup> Foro de Gestión Ambiental, FUNDACIÓN NATURA, Quito-Ecuador, 2002.

Sin duda alguna tanto los desastres naturales como los originados por la acción humana, pueden guiar en una comunidad o a todo un país a la confusión y el caos, al afectarse su funcionamiento normal, como pérdidas de vida y daños considerables en las propiedades y servicios, esto hace que el estudio de las formas de prevenirlos y formas de minimizar sus efectos tome gran relevancia a partir de el mantener un crecimiento económico, cultural y social estable dentro de las diferentes naciones.

Dentro de este estudio, de los fenómenos y desastres naturales que se realizan, surgen pues dos posiciones contrapuestas entre si las cuales se convierten por su contenido en el punto estructural de las medidas que de dichas investigaciones por los organismos gubernamentales como privados se originen, así pues para ciertos investigadores tomar en cuenta la problemática sobre desastres es importante para evitar que el actual modelo de desarrollo sufra interrupciones o graves estancamientos.

Por el otro lado, existen quienes afirman que es el propio modelo de desarrollo el que origina y dimensiona los desastres (que pueden desencadenarse a partir de los fenómenos naturales), dicho de otra manera son los mismos modelos económicos los cuales proporcionan la dimensión del efecto que producirá un desastre, ciertamente, estas dos posiciones tienen antecedentes en visiones distintas que han surgido en el desarrollo histórico del estudio sobre los desastres, más no podemos dar total certeza a alguna de las dos pues en verdad son ambos los factores que actúan, por un lado la previsión adecuada, y el debido mantenimiento de sistemas de emergencia dentro de las naciones influye en gran forma en la mitigación de efectos destructivos producto de desastres o calamidades, también es cierto que en cierto punto los sistemas económicos empleados en la región que los sufre permite en mayor o menor grado la formación y fortalecimiento de dichos sistemas de protección civil; así pues es a nuestra consideración, que realmente para tener una visión real del problema no basta con la sola visión de un factor específico, sino ver la globalidad de factores existentes dentro de la región

específica para la promoción de dichos sistemas de protección, ambos factores juegan un papel determinante dentro de la creación de sistemas de previsión, control, y la mitigación de daños.

Así pues llegamos al punto de discusión dentro de este trabajo el cual será descubrir si realmente los métodos creados para la mitigación de los daños, producto de estos desastres naturales traen repercusiones en pro y en contra de los derechos de las personas, para intentar hacer un recorrido desde una introducción científica de los desastres en el cual trataremos de integrar tanto los aspectos económicos y sociales de los mismos, como un análisis jurídico de las acciones que toma la nación respecto al tema en concreto.

La Constitución de la República del Ecuador, establece normas sustanciales en cuanto al sistema natural de nuestro país, sus garantías hacen referencia a lo importante de conservar el medio ambiente como son los ecosistemas y la biodiversidad, ante ello, la Carta Magna, dispone:

#### “Sección Segunda

##### Biodiversidad

Art. 400.- El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional.

Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.

Art. 403.- El Estado no se comprometerá en convenios o acuerdos de cooperación que incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y de la naturaleza.

#### Sección tercera

##### Patrimonio natural y ecosistemas

Art. 405.-El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.

Art. 406.- El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.

Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal.

Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular<sup>68</sup>.

De igual manera hace referencia a los recursos naturales, en la Sección Cuarta, de los Recursos Naturales, normativa legal que dispone:

Art. 408.- Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya

---

<sup>68</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2010, Pág. 55.

naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución. El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota. El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad”<sup>69</sup>.

“Es necesario e imprescindible el hacer un análisis científico del termino desastres por medio del cual intentaremos demostrar pues que el limitar el termino desastre a los desastres naturales es un error, pues esto no solo pueden ser producto de la naturaleza misma, sino también ser originados por el accionar humano, todo lo anterior servirá para llegar a un análisis a nivel nacional e internacional de las medidas que están siendo tomadas por la naciones para la mitigación de daños producto de estos fenómenos”<sup>70</sup>. Con estas consideraciones, el poder determinar si en verdad éstos métodos afectan o ayudan a la protección de los derechos de las personas, que durante estos periodos de calamidad, y si en verdad el Estado cumple con su función de defensor de los derechos de las personas, en esta área tan difícil de delimitar en dicho aspecto y tomar acciones encaminadas a la protección de la sociedad; como de los bienes tanto gubernamentales, como de los particulares; acciones en el orden jurídico, institucional, político, económico, social, entre los demás, lo que garantizará el implementar en forma macro la seguridad de la nación ecuatoriana.

Es indudable decir que las amenazas naturales como los desastres en que se pueden convertir son parte integral de la vida de cualquier cultura o

---

<sup>69</sup> Ibidem

<sup>70</sup> [www.desastresnaturales.com](http://www.desastresnaturales.com)

sociedad, en ese caso la historia de América Latina, en la que se encuentra nuestro país, no varía en nada de la regla general, los terremotos, temblores de magnitud, las inundaciones, las erupciones volcánicas, como los más comunes en el Ecuador, han cobrado cientos de víctimas y han ocasionado la pérdida de muchos millones de dólares, un ejemplo claro de esto lo tenemos en el año 2006, la erupción del Volcán Tungurahua.

En más de algunas poblaciones de la zona del Tungurahua, casas de adobe con pesados techos de tejas, técnica constructiva heredada de la colonia española, se destruyeron y hasta se derrumbaron en cuestión de horas, en algunos casos sobre sus ocupantes mientras éstos dormían; un gran número de personas fueron afectadas gravemente; otro daño grave es el ocasionado por la ceniza del volcán que afectó grandemente a los cultivos de la zona, hasta llegar a zonas costeras, afectando la economía nacional, esta actividad momentánea y hasta directa del volcán ha regulado el estilo de vida de esta población en las zonas directas como indirectas, además este tipo de tragedias en que la población son los afectados directos, también se evidencia un ligero daño o afectación en los servicios como las telecomunicaciones, electricidad y la red de aguas y alcantarillados, dado esta alta fragilidad de el área del centro norte de nuestro país, y que frente a estos imprevistos es normal que esta región represente un laboratorio óptimo para el estudio de la evolución del manejo de desastres a lo largo de las últimas décadas, y un lugar óptimo para el desarrollo de soluciones que beneficien no sólo del país, sino a toda la región, provincias, cantones y comunidades cerca del epicentro volcánico expuestos a estos catástrofes naturales.

América Latina y el Ecuador, a pesar de su historia de desastres naturales frecuentes y devastadores, cuentan con los recursos humanos e instituciones necesarios para hacerles frente, existen universidades con tradiciones centenarias de excelencia académica que forman destacados científicos e investigadores, expertos en sismología, meteorología,

ingeniería, arquitectura, planificación urbana, economía, salud pública y otras áreas afines.

Las entidades de investigación y monitoreo de la Región han invertido muchos decenios en la recopilación y difusión de datos sobre sismología y meteorología, sin embargo existen áreas donde la improvisación sigue siendo el pan de cada día, frente a estos imprevistos de la naturaleza, dicha improvisación es muchas veces no es producto de negligencia del Estado frente a este tema, sino más bien son fruto de las circunstancias socioeconómicas que en prosperamos, pese a esto actualmente es satisfactorio decir que pese a ese detalle actualmente la Región se encuentra en mejor situación que muchas naciones en desarrollo de otras partes del mundo. Sin embargo, aún queda por resolver la creciente vulnerabilidad ante los desastres. Pero para logra poseer una visión optima de esta problemática, no es necesario conocer solo el aspecto sociológico, sino también el aspecto científico, para ello debemos internar hacer una introducción de temas integrando no solo los aspectos científicos del tema, sino también los sociológicos del mismo para poseer una visión más clara de estos problemas que nos trae la naturaleza.

### **Situación Actual del Ecuador**

El Ecuador actualmente trata paulatinamente de salir de los problemas que se han generado por los desastres naturales acaecidos en las últimas décadas, ante ello las políticas proteccionistas de nuestro país a los fenómenos naturales han pasado por desapercibidas, mediante barreras políticas, jurídicas y de orden económico, que impiden la competencia tanto de los organismos del Estado, como de instituciones privadas y organismos internacionales, respecto a la competencias para solucionar en forma veraz los problemas que se presentan por los desastres naturales.

La debilidad de las instituciones obstaculiza el desarrollo económico del país, cuando éste tiene que superar cualesquier tipo de desastre natural,



en tanto que lo primordial es mantener o modernizar al sistema jurídico, como la institución clave para proteger a la población como a la propiedad privada de los ecuatorianos. Por lo tanto, es discutible la necesidad de una reforma proteccionista ambiental, que merezca la atención del gobierno, del sector privado, y de la sociedad en sí, para flexibilizar los cambios rápidos y necesarios que nuestro país requiere, respecto de los Desastres Naturales en el Ecuador; y, garantizar el cumplimiento del gobierno, respecto de la seguridad personal de sus ciudadanos.

Los ciudadanos ecuatorianos no hemos logrado definir una visión a largo plazo, a donde queremos llegar, por ejemplo en los próximos 20 años, para lo cual se deben trazar ciertas metas y lograr acuerdos entre los líderes políticos y económicos del país, en los momentos actuales, como en el pasado, los esfuerzos de estos se dirigen a resolver situaciones o problemas coyunturales, siempre pensando en quien saca la mejor ventaja; esto implica un cambio de actitud de nuestros principales líderes políticos y económicos, que deben dejar al lado los intereses personales, y buscar las mejores soluciones a los problemas del país; más en lo que hace relación a la naturaleza, como un ritmo de vida que al parecer nos toca enfrentar en un futuro mediano y a largo plazo, y hacernos la idea que debemos ya convivir con lo que la naturaleza nos ha de traer consigo.

## **7. METODOLOGÍA**

El desarrollo de la presente tesis de investigación, en lo principal se estará a lo previsto en el método científico, integrado por el método inductivo y deductivo, y comparativo.

Método Inductivo.- Parto de los conceptos generales de la Ley de Gestión Ambiental, y las formas específicas dentro del ámbito y competencia de la jurisdicción, parto de las ideas concretas de la Ley antes singularizada, las mismas que me permitirán llegar a una concertación y síntesis. Para dar

solución a los problemas de desastres naturales, sociales y de salud, en garantía de los derechos humanos.

Método Deductivo.- Parto de ideas concretas de la Ley de Gestión Ambiental, las mismas que me permitirán llegar a una concertación y síntesis dentro de la problemática planteada. Parto de los conceptos generales de la Ley, específicas dentro del ámbito y competencia de la jurisdicción en materia de los derechos de los seres humanos.

Método Comparativo.- Este método se lo realizará con la investigación de las legislaciones de otros países, que hacen relación al marco jurídico y legal de los sistemas de riesgos, respecto de la Ley Ambiental, de lo cual se hará el análisis correspondiente con nuestra legislación ecuatoriana.

Principalmente se seguirá los siguientes pasos:

1. Una fase de Recopilación, que corresponde a la selección bibliográfica para la acopio del marco referencial, sobre el análisis del problema planteado, así como del contenido teórico que responda a los parámetros propuestos en el sumario del mencionado proyecto de tesis; en las cuales estarán ya incluidas las técnicas de utilización de fichas bibliográficas y nemotécnicas. Pues la información empírica, se obtendrá de la observación directa de la codificación de otras leyes, y en especial de la de los sectores más vulnerables de la sociedad, así mismo se obtendrá información a través de las informes, compendios y análisis a nivel institucional gubernamental como de organismos privados, de los desastres naturales en la última década en nuestro país, así como de la obtención de información de otros países tanto de la región, como a nivel continental y mundial.
2. La fase de sistematización, se procederá con la organización de los contenidos teóricos con el procedimiento inductivo, cualitativo, etc., y el procedimiento de la información empírica se hará mediante el

sistema manual; para seguidamente realizar la presentación, con la obtención de los resultados de la información bibliográfica, serán expuestos mediante enunciados y contenidos teóricos y el producto de la investigación de campo, será expuesto mediante cuadros estadísticos.

3. Luego, sigue la fase de discusión de la información, la que se realizará en base del análisis crítico y referencial de los contenidos; y de los datos empíricos, mediante el análisis estadístico simple, en esta parte se incluirá la verificación de los objetivos, para luego concretar la formulación de las conclusiones, recomendaciones y proyecto de reformas a la Ley de Gestión Ambiental del Ecuador.

En relación a los aspectos metodológicos de presentación del informe final, me regiré por lo que señala al respecto la metodología general de la investigación científica, y por los instrumentos respectivos y reglamentos a la Graduación de la Universidad Nacional de Loja, para tal efecto, y especialmente en el Área Jurídica, Social y Administrativa.

## 8. CRONOGRAMA DE TRABAJO.

Año 2011 - 2012

<b>Actividades Tiempo</b>	<b>Septiembre</b>	<b>Octubre</b>	<b>Noviembre</b>	<b>Diciembre</b>	<b>Enero</b>	<b>Febrero</b>	<b>Marzo</b>
Selección y Definición del Problema Objeto de Estudio							
Elaboración del Proyecto de Investigación y Aplicación							
Desarrollo del Marco Teórico De la Tesis							
Aplicación de Encuestas y Entrevistas							
Verificación y Contrastación de Objetivos e Hipótesis							
Planteamiento de Conclusiones y Recomendaciones	XXX	XXXXX					
Presentación del Borrador de la Tesis			XXXX				
Presentación del Informe Final				XXXX	XXXX		
Sustentación y Defensa de la Tesis						XXX	XXXX

## 9. PRESUPUESTO y FINANCIAMIENTO

ADQUISICIÓN DE COMPUTADORA.....	\$ .100,00
ADQUISICIÓN DE LIBROS Y VARIOS MATERIALES.....	\$ 400,00
ELABORACIÓN DE BORRADORES Y TEXTOS DE LA TESIS	\$ 400,00
TRABAJOS DE ENCUESTAS.....	<u>\$ 300,00</u>
	\$ 2.200,00

### **9.1. Recursos Humanos.**

- Director de Tesis
- Doctores en Jurisprudencia, Sociedad
- Aspirante

### **9.2. Recursos Materiales.**

- Bibliografía específica del tema.
- Materiales de oficina.
- Levantamiento de textos
- Reproducción de ejemplares de tesis.
- Ediciones de borradores.
- Gastos imprevistos.

## **10. BIBLIOGRAFIA BÁSICA**

- ARANDA GAMIZ, "Medio Ambiente", Nuestra Gran Verdad.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Año 2009
- LEY AMBIENTAL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Año 2009.
- LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Año 2009.
- CEPREDENAC / SICA. "Plan de Reducción de Desastres Naturales", Enero 2005.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos "Identificación de los obstáculos existentes para la plena realización de todos los Derechos Humanos", Tema 8 del Programa Provisional de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Reunión Regional para América Latina y el Caribe San José, Costa Rica, 18 a 22 de enero de 1993.
- Green Stephen " Cooperación Internacional en Casos de Emergencia" Ediciones Nuevo Mar México. 1978
- J. GLYNN HENRY- GARY W. HEINKE, "Ingeniería Ambiental", II Edición México- 1999.
- EDUARDO HARO MANCHENO. Fascículo Mensual de Legislación. Abril 1995. Nro. 2. Legislación DERECHO AMBIENTAL.
- OPS / DIRDN. "Reunión Internacional de Centros de Información de Desastres " 2005.
- [www.desastresnaturales.com](http://www.desastresnaturales.com)
- [www.recursosnaturales.com](http://www.recursosnaturales.com)
- [www.previsiondelanaturaleza.com](http://www.previsiondelanaturaleza.com)
- [www.lahumanidad.com](http://www.lahumanidad.com)

## INDICE:

Portada	I
Autorización	II
Autoría	III
Carta de Autorización de tesis	IV
Dedicatoria	V
Agradecimiento	VI
Tabla de Contenidos	VII
1. TITULO	1
2. RESUMEN	2
Abstract	4
3. INTRODUCCIÓN	6
4. REVISIÓN DE LITERATURA	9
4.1. MARCO CONCEPTUAL	9
4.1.1. Naturaleza	9
4.1.2. Los Recursos Naturales – Generalidades	10
4.1.2.1. Recursos Renovables	10
4.1.2.2. Recursos No Renovables e Inagotables	12
4.1.3. Seres Humanos	14
4.1.4. Desastres Naturales	15
4.1.5. Fenómeno Natural	16
4.1.6. Riesgos Naturales	17
4.1.7. Riesgos Sociales	18
4.1.8. Riesgos en Salud	19
4.2. MARCO DOCTRINARIO	21
4.2.1. El Medio Ambiente	21
4.2.2. Gestión Institucional de la Naturaleza	30
4.2.3. Estrategias y Objetivos de los Recursos Naturales	40
4.2.4. Los Desastres Naturales, una Construcción Social	45
4.2.5. La Gestión Integral del Riesgo	50
4.3. MARCO JURIDICO	55

4.3.1. La Constitución de la República del Ecuador, Derechos Sociales	55
4.3.2. La Ley de Gestión Ambiental y la Seguridad Social ante los Riesgos	63
4.3.3. Régimen Legal de la Gestión de Riesgos y la Seguridad Social	69
4.3.4. Ámbito Jurídico de la Garantía Social – Gestión de Riesgos	76
4.3.5. Evaluación de la Gestión Estatal de Riesgos Naturales, Sociales y de Salud, y la Seguridad de los Seres Humanos	87
4.3.6. Legislación Comparada	96
5. MATERIALES Y METODOS	101
5.1. Materiales	101
5.2. Métodos	102
5.3. Procedimientos y Técnicas	104
6. RESULTADOS	106
6.1. Análisis y Presentación de los resultados de las Encuestas	106
6.2. Análisis y Presentación de los resultados de las Entrevistas	119
7. DISCUSIÓN	122
7.1. Verificación de Objetivos	122
7.1.1. Objetivo General	122
7.1.2. Objetivos Específicos	123
7.2. Contrastación de la Hipótesis	125
7.3. Fundamentación Jurídica y Doctrinaria que sustenta la Reforma	126
8. CONCLUSIONES	135
9. RECOMENDACIONES	138
9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA	141
10. BIBLIOGRAFIA	143
11. ANEXOS	145
INCIDE	174