

Quito, 02 de noviembre de 2022

INFORME LEGAL No. 008-2022

REFERENCIA:

PROPUESTA PLAN DE RESPUESTA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO “RESPONDEQUITO”

Cúmpleme llevar a su consideración señor Secretario General el presente informe en relación a la propuesta del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito”, que prevé presentarse para conocimiento y aprobación del Concejo Metropolitano, propuesta presentada con memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGR-2022-1460-M, de 25 de octubre de 2022, suscrito por el Ing. Freddy Nieto, Director Metropolitano de Gestión de Riesgos de esta Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, adjunto el “INFORME DE OBSERVACIONES AL INFORME TÉCNICO MOTIVACIONAL PARA ELEVAR A RESOLUCIÓN EL CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO DEL “PLAN RESPONDE QUITO””, respecto a lo cual manifiesto:

1.- ANTECEDENTES. –

1.1 Con fecha 3 de octubre del 2020 se suscribió el Convenio Específico No. MDMQ-SGSG-2020-004, denominado “CONVENIO ESPECÍFICO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND RELIEF EVERYWHERE, INC. (CARE) Y PLAN INTERNACIONAL ECUADOR INC. PROGRAMA ECUADOR”, cuyo objeto es *“el fortalecimiento del Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos (SMDGR), a través de la generación de mecanismos locales en preparación ante desastres y resiliencia alineados con las políticas y estrategias nacionales”*.

Uno de los compromisos asumidos por CARE fue la elaboración del Plan de Respuesta a Emergencias, que fue trabajado de manera interinstitucional desde diciembre del 2020 hasta agosto del 2021, mismo que fue validado mediante un ejercicio de simulación en las instalaciones del COE ante el acontecimiento de movimientos en masa y la respuesta por parte de las instituciones que conforman el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en los sectores de Calderón y Quitumbe.

1.2 El documento que contiene el Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito”, tiene como propósito dotar de herramientas para el cumplimiento de las competencias de las instituciones, secretarías, direcciones y empresas públicas metropolitanas por medio de esquemas de coordinación, directrices y acciones para la respuesta en caso de emergencias, desastres y catástrofes, que involucren a la población del DMQ.

En el Plan se establecen procedimientos, tales como, construir e incrementar la capacidad técnica de preparación de los actores del DMQ.; unificar la metodología de la respuesta; mejorar la calidad de la Respuesta en situaciones de emergencias, desastres y catástrofes; garantizar la articulación intra e interinstitucional, con la finalidad de dar respuesta rápida y oportuna ante la ocurrencia de un evento.

El Plan de Respuesta tiene una organización que facilitará su modificación y adaptación, del mismo modo, mantiene una estrecha relación con el Plan Nacional de Respuesta ante Desastres - RespondEc del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, y permitirá a las direcciones, secretarías y empresas públicas metropolitanas, así como a las instituciones sectoriales nacionales, organizar la atención de desastres y emergencias en función de sus competencias y responsabilidades; reforzando su propuesta a través de Principios y directrices que delimitan y establecen los lineamientos de acción con un adecuado soporte legal.

Finalmente, permitirá brindar mayor soporte técnico a los tomadores de decisión y responsables de la gestión, frente a las principales amenazas y escenarios de impactos.

1.3. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGSG-2022-0083-OF de fecha 12 de enero de 2022, la Abg. Daniela Valarezo Valdivieso, Secretaria General de Seguridad y Gobernabilidad, señala que: *“con base en el convenio específico de COOPERACIÓN INTERNACIONAL, CARE-PLAN INTERNACIONAL -SGSG No. MDMQ-SGSG-2020-004, se cuenta con el Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito Responde Quito, el mismo que tiene como propósito dotar de herramientas para el cumplimiento de las competencias de las instituciones, secretarías, direcciones y empresas públicas, con el fin de garantizar una respuesta oportuna y de calidad en el Distrito Metropolitano de Quito ante la ocurrencia de un evento peligroso.”*. A través del mencionado oficio, designa al Ing. Diego Jurado, Director del COE Metropolitano, como Gerente del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito”.

1.3 Mediante memorando Nro. EMS-DCOE-2022-0342-M, de 11 de octubre de 2022, el Ing. Diego Ernesto Jurado Pazmiño, Director COE Metropolitano, remite a esta Secretaría General el Informe Motivacional No. 095-2022 para elevar a Resolución, y se dé el cumplimiento obligatorio del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito”. por parte de las instituciones municipales, de acuerdo con sus responsabilidades y competencias en el Distrito Metropolitano de Quito.

El informe motivacional No. 095-2022, elaborado por el COE Metropolitano, sobre el Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “Plan RespondeQuito”, en su parte pertinente indica que *“la estructura modular del “Plan Responde Quito” está concebida para facilitar la actualización pertinente de acuerdo con las necesidades*

técnicas y operativas que se requiera en el ámbito de la respuesta a eventos adversos peligros que se presenten en el Distrito Metropolitano de Quito”

El mismo informe señala que la implementación de este Plan estará *“a cargo del Gerente designado por la máxima autoridad y bajo la supervisión de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad a través de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos.”* Además, indica que *“el “Plan Responde Quito y el Manual del COE (documento actualmente vigente a nivel del país y emitido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias), son documentos muy relacionados entre sí; por ello, el desarrollo de los componentes y productos establecidos, de forma sectorial e institucional, fortalecerá el desempeño del Municipio de Quito en el manejo de la respuesta ante situaciones de emergencias y/o desastres.”*

El referido informe técnico, recomienda la aprobación del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito *“RespondeQuito”* a través de la máxima Autoridad Municipal, con la finalidad de contribuir apropiadamente en la seguridad y protección de la ciudadanía ante emergencia y/o desastres en el Distrito Metropolitano de Quito; y sugiere también *“realizar una evaluación sobre la efectividad del referido Plan, mediante un ejercicio de simulación y simulacro de evacuación (...)”*

1.4 Mediante memorando Nro. GADDMQ-SGSG-AJ-2022-0194-M, de fecha 18 de octubre del 2022, el Abg. Esteban Borja, Asesor Jurídico de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, solicitó a la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos que emita criterio técnico y observaciones documento contentivo del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito *“RespondeQuito”*.

1.5 Mediante memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGR-2022-1460-M de 25 de octubre de 2022, el Ing. Freddy Nieto, Director Metropolitano de Gestión de Riesgos de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, emite el criterio técnico (anexo 1) referente al Informe Técnico Motivacional para elevar a resolución el cumplimiento obligatorio del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito *“RespondeQuito”*.

El informe técnico elaborado por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, el 25 de octubre de 2022, en su parte pertinente señala: *“Como parte del Proyecto y Marco Lógico “Logical Framework”, se contempló el resultado 2 el cual, textualmente dice, “El Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos de Quito se ha fortalecido mediante el establecimiento de un programa de capacitación para su personal técnico clave, la actualización de sus planes y protocolos de acción de acuerdo con las políticas nacionales y con la mejora de sus capacidades de respuesta ante desastres”, dentro de este resultado se contempló la elaboración del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito”, el mismo que fue trabajado de manera interinstitucional a través de talleres y reuniones permanentes desde el mes de diciembre del 2020 hasta el mes de agosto del 2021, el Plan de Respuesta a Emergencias fue validado mediante un ejercicio de*

simulación en las instalaciones del COE, enfocados en los sectores de Calderón y Quitumbe ante el acontecimiento de movimientos en masa con el fin de medir las capacidades de respuesta por parte de las instituciones que conforman el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.(...). El señor Andrés Córdova, Coordinador del Proyecto “Alerta Veci”, procede a la entrega del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito, denominado “RespondeQuito” al Ing. Cesar Díaz, SECRETARIO GENERAL DE SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, en el marco del proyecto, denominado “RespondeQuito”.

A fin de poder implementarlo la Ab. Daniela Valarezo Secretaria General de Seguridad y Gobernabilidad designa la Gerencia del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito al Ing. Diego Jurado, Director del COE Metropolitano, para su implementación y puesta en ejecución. (...).”

Una vez revisado el Informe Técnico Motivacional para Elevar a Resolución, el cumplimiento obligatorio del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito”, presentado por el Ing. Diego Jurado, se verifica que se ha mantenido varias reuniones con las Instituciones Municipales, con el fin de socializar el Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito”, tanto al nivel técnico operativo, delegados institucionales a nivel municipal y Equipos Zonales, como mecanismos de articulación con las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo (...).”

Como conclusiones se establecen: “La construcción del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito denominado “RespondeQuito”, fue un trabajo de coordinación y articulación entre varias entidades municipales (encabezado por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos y el COE Metropolitano), y en el marco del proyecto “Vinculación de la preparación para desastres entre los niveles local y nacional a través de acciones de resiliencia e inclusión(...)”.

El citado informe, como recomendación dice “Solicitar a través del órgano competente, que, mediante resolución, se apruebe el uso e implementación del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito”, para que sea de cumplimiento y obligatoriedad en todas las instituciones municipales y Unidades de Gestión de Riesgo de las estructuras del Distrito Metropolitano de Quito, con el fin de facilitar el trabajo y aplicación de declaratorias de emergencia, alertas y niveles de impacto, así como de las Fases para la respuesta y así poder avanzar hacia una resiliencia integral en todos los territorios del DMQ”.

2.- FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA. -

La propuesta del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito, está fundada en las siguientes normas de derecho:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El art. 226 establece que: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

El art. 227 señala que: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

El art. 389 establece: “El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

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. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. (...) Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión”

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

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

El art. 5 establece: “La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos

autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.

Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional”.

El art. 86 señala: “El concejo metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano. Estará integrado por los concejales o concejales elegidos por votación popular de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia electoral. El alcalde o alcaldesa metropolitana lo presidirá con voto dirimente”.

El art. 87 establece como atribuciones del Concejo Metropolitano: “Al concejo metropolitano le corresponde:

- d) Expedir acuerdos o resoluciones en el ámbito de sus competencias para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;
- cc) Las demás atribuciones previstas en la ley y en el estatuto de autonomía, así como las atribuciones previstas para los concejos municipales, consejos provinciales y regionales”.

El art. 140 determina que: “Ejercicio de la competencia de gestión de riesgos. La gestión de

riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas

técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.

La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia. Para tal efecto, los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos”.

CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

El art. 68 establece: “Estructura orgánica.- La estructura orgánica del Municipio del Distrito

Metropolitano de Quito comprende los siguientes niveles: a. Nivel político y de decisión; b.

Nivel asesor;c. Nivel de gestión; d. Nivel operativo de empresas y unidades especiales”.

El art. 3823 dice: “El Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos del Distrito Metropolitano de Quito es el conjunto de instituciones que, en el ámbito de sus competencias, con sus propios recursos y conforme a las normas, relaciones funcionales y regulaciones aplicables, interactúan y se relacionan para asegurar el manejo integral (análisis, prevención, mitigación, atención, recuperación y transferencia) de los riesgos existentes en el Distrito Metropolitano de Quito”.

El art. 3824 establece como objetivo del sistema es que las instituciones públicas, privadas, organizaciones sociales, no gubernamentales y entidades de la cooperación internacional, interactúen, coordinen, se relacionen y funcionen sistémicamente para la gestión integral de riesgos que permita precautelar la seguridad de la población, bienes e infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito”.

El art. 3825 establece la “Conformación del Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos.- El SMGR del Distrito Metropolitano de Quito estará conformado por las instituciones del Estado, de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, y por las personas naturales, jurídicas públicas y privadas que ejercen competencias o realizan actividades relacionadas con la gestión de riesgos”.

El art. 3828 dice: “El Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CMSCC).- Para efectos de la toma de decisiones para la gestión integral de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito, está integrado por los miembros establecidos en el artículo 3781 de este Libro y, además por el INAMHI y la Secretaría Técnica de la Gestión de Riesgos. De considerar necesario, el Consejo podrá incorporar otros miembros”.

El art. 3830 determina que: “La Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad, a través de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, se encargará de diseñar las políticas de gestión de riesgos y, una vez aprobadas por el Concejo Metropolitano de Quito, coordinarlas y ejecutarlas a través de las instituciones que conforman el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos”.

El art. 3832 dice: “El Comité Operativo de Emergencias es un espacio de coordinación, que decide las prioridades y las acciones a desarrollarse en caso de emergencia y desastre en el Distrito Metropolitano de Quito. El Alcalde presidirá el

COE y podrá delegar esta función de acuerdo con la magnitud y el tipo de emergencia”.

3.- PERTINENCIA TÉCNICA. –

De los antecedentes y normas jurídicas invocadas, se puede decir que, el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, por su contexto geológico y climático, está expuesto en forma permanente a la posibilidad de riesgos ante eventos naturales y antrópicos, ello ha determinado que se cree una institucionalidad encargada de la prevención, mitigación, atención y respuesta del riesgo en la ciudad de Quito.

Para tal efecto existe un sistema institucional municipal de gestión de riesgos que está conformado por las instituciones del Estado, de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, y personas naturales, jurídicas públicas y privadas que ejercen competencias o realizan actividades relacionadas con la gestión de riesgos, que lo preside la instancia máxima de la toma de decisiones en el Municipio de Quito.

En este sentido, el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, prevé que la Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad, a través de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, diseñe las políticas de gestión de riesgos; las cuales deben ser puestas a consideración y aprobación del Concejo Metropolitano de Quito, para su consecuente coordinación y ejecución a través de las instituciones que conforman el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos; estas políticas de gestión de riesgos deben estar orientadas a la prevención, mitigación, atención de eventos adversos, remediación y transferencia del riesgo, según determina la norma.

Resulta entonces, oportuno y de gran importancia que exista un Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito eficaz ante situaciones de emergencia cuyo propósito sea dotar de herramientas para el cumplimiento coordinado y coherente de las competencias asignadas a las instituciones, y empresas públicas metropolitanas que integran el Sistema de Gestión de Riesgos y entidades relacionadas con la materia, por medio de esquemas de coordinación, directrices y acciones para la respuesta en caso de emergencias, desastres y catástrofes, que afectaren a la población del DMQ.

4.- CRITERIO DE LA UNIDAD DE ASESORÍA JURÍDICA. –

Por todo lo que se deja expuesto, esta Asesoría Jurídica considera que, la propuesta del Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito” está elaborada en armonía con la normativa que rige al GAD del Distrito Metropolitano de Quito, en especial los artículos 389 y 390 de la Constitución de la República del Ecuador y se enmarca en el principio de legalidad establecido en el artículo 226 del mismo cuerpo normativo, y además se adecúa a las competencias del GAD del Municipio de Quito en gestión del riesgo.

En este contexto, conforme lo establece el artículo 3830 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, es atribución de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad presentar la propuesta de política de gestión de riesgos orientadas a la prevención, mitigación, atención de eventos adversos, remediación y transferencia del riesgo, y ponerlas a consideración y aprobación por parte del Concejo Metropolitano Quito y expedición de la correspondiente resolución de acuerdo a lo establecido en los artículos 87 letra d) y 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

La oportunidad, mérito y conveniencia de las decisiones sobre la propuesta que ha sido materia del presente informe, son de responsabilidad del gestor del mismo.

Dejo así emitido el informe jurídico en torno a la propuesta de resolución

Atentamente,

Ab. Esteban Borja Moya

Asesor Jurídico

Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad