



SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL

INFORME TÉCNICO respecto de la ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS

Fecha: 20 de marzo de 2023

1. ANTECEDENTES

- A través de Memorando Nro. GADDMQ-DC-AAAL-2023-0093-M, de 09 de febrero de 2023, la Lcda. Laura Alexandra De Los Ángeles Altamirano Luna, Concejala Metropolitana, remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito la PROPUESTA DE ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, con la finalidad que se incorpore EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS.
- Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0103-M, de 10 de febrero de 2023, el Secretario General del Concejo Metropolitano informó al Sr. Bernardo Abad Merchán, Concejal Metropolitano, respecto del asunto del proyecto de ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900, por iniciativa de la señora Concejala Laura Altamirano. En su parte pertinente, este documento señala: *“(...) en razón de la materia sobre la cual versa el proyecto de ordenanza, en consonancia con lo expuesto por la proponente, el presente proyecto de ordenanza es remitido a la Presidencia de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana, y Gestión de Riesgos, junto con sus respectivos anexos, a fin de que se prosiga con su tramitación (...)”*
- La Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, en sesión No. 077 – ordinaria, de 22 de febrero del 2023, durante el tratamiento del quinto punto del orden del día: *“Conocimiento del memorando No. GADDMQ-SGCM-2023-0103-M, por el cual la Secretaría General del Concejo califica el proyecto de “ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS”, de iniciativa de la señora Concejala Lic. Laura Altamirano; y, resolución al respecto.”*; **resolvió:** Solicitar a la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad; a la Secretaría de Inclusión Social y a la Procuraduría Metropolitana del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, que en un término de quince días, se sirvan emitir sus informes técnicos y jurídicos, con relación al proyecto de *ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS*, para el análisis y conocimiento de la misma.



- Con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0838-O, de 24 de febrero de 2023, el Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, notificó la Resolución No. 003-CSC-2021 de la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos a la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad; Secretaría de Inclusión Social y Procuraduría Metropolitana del GAD del Distrito Metropolitano de Quito.
- Mediante Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0859-O, de 07 de marzo de 2023, el Dr. Williams Eduardo Saud Reich, Subprocurador de Asesoría General de la Procuraduría Metropolitana MDMQ realizó OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE ORDENANZA. En este documento se menciona que *“Una vez revisado el proyecto de ordenanza, se ha procedido a analizar su contenido, respecto de lo cual se derivan las siguientes observaciones:*

4.1. En la parte considerativa:

- *Debido a la falta de informes técnicos, no es posible identificar la naturaleza, fines, alcance y caracteres del Subsistema de protección que se pretende incorporar con el presente proyecto de ordenanza; sin embargo, se debe considerarse que el Sistema de Protección de Derechos tiene directa relación con los ejes de promoción y prevención, protección y reparación de los derechos, por lo que se sugiere revisar y analizar la pertinencia de varios considerandos que no cumplan tales presupuestos y que no guarden estricta relación con el ámbito del proyecto de ordenanza y el subsistema propuesto.*
- *De manera general se recomienda considerar en la colocación de los considerandos el orden jerárquico de las normas.*
- *Se sugiere considerar el artículo 35 de la Constitución que establece la atención prioritaria y especializada a personas en situación de riesgo y a víctimas de desastres naturales o antropogénicos.*
- *Considerar las disposiciones del artículo 87, letra a) y z) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y del artículo 8 numeral 1) de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, referente a las facultades conferidas al Concejo Metropolitano de ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, así como la de instituir el sistema distrital de protección integral para los grupos de atención prioritaria, respectivamente; que se entiende son aquellas que sustentarán la emisión de la ordenanza metropolitana.*

2

4.2. En la parte resolutive

- *Se sugiere el análisis de un texto alternativo respecto de la redacción del artículo único del proyecto de ordenanza.*

5. PRONUNCIAMIENTO

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que, de acuerdo con lo manifestado en las letras a), y z) del artículo 87 del COOTAD; en concordancia con el numeral 1) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano, emitir la “ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN

SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS”.

Como se advirtió anteriormente, por cuanto para la emisión del presente informe no se ha contado con informes técnicos definen la naturaleza, alcance, fines y caracteres del “Subsistema de protección integral a los ciudadanos/as que residen en zonas de riesgo asociado a las microcuencas hidrográficas”, se estima conveniente que, previo a continuar con el procedimiento parlamentario previsto en la Resolución No. C 074, de 8 de marzo de 2016, en caso de que la incorporación del precitado subsistema suponga la creación de algún órgano administrativo o la modificación de la estructura municipal, o si genera una obligación que conlleve financiamiento público, se cuente con los respectivos informes de planificación y financiero.

Las observaciones planteadas, constituyen meras recomendaciones, cuya conveniencia, corresponde determinar a los órganos y dependencias competentes y relacionadas al ámbito de la ordenanza; así como, como a la Comisión a cargo de la tramitación del proyecto de ordenanza objeto del presente informe. En ese sentido, se insta a que las mismas sean conocidas por la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, para que se determine su correcta aplicación.

El pronunciamiento de la Procuraduría no se refiere a aspectos técnicos; así como tampoco, a aquellos inherentes a las competencias de las dependencias responsables de emitir los informes técnicos, mismos que son de exclusiva responsabilidad de las áreas que los generen”.

3

- A través del Oficio Nro. GADDMQ-SGSG-2023-0404-O, de 16 de marzo de 2023, la Abg. Daniela Alexandra Valarezo Valdivieso, Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano:
 - Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGR-2023-0287-M, del 06 de marzo de 2023, suscrito por el Ing. Freddy Nieto - Director Metropolitano de Gestión de Riesgos, el mismo que contiene el Informe Técnico, en relación al Proyecto de “ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS.
 - Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-AJ-2023-0041-M, 15 de marzo de 2023, suscrito por el Abg. Esteban Borja - Asesor Jurídico, el mismo que contiene el Informe Legal 002-2023, sobre el proyecto de Ordenanza antes indicada.

EL INFORME TÉCNICO SOBRE ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS, de 06 de marzo de 2023, emitido por Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, menciona:



ANÁLISIS TÉCNICO

La propuesta tiene un único artículo que indica:

“Artículo 1.- Inclúyase en el Libro II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL, TÍTULO I De la Implementación y Regulación del Sistema de Protección Integral en el Distrito Metropolitano de Quito, Capítulo II. Sección II. Parágrafo V. Sub parágrafo II. Artículo 900 el Literal j, bajo el siguiente texto:

j) Subsistema de protección integral a los ciudadanos/as que residen en zonas de riesgo asociado a las microcuencas hidrográficas.”

Entendiéndose que el SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO es un modelo de gestión, es decir, es un modelo conceptual que identifica los componentes necesarios para el logro de un objetivo, producto o servicio y los articula mediante interrelaciones y dependencias para que, de forma coordinada, identifiquen herramientas para la gestión, para plantear un subsistema, es necesario contar con los elementos que permitan la definición específica de este subsistema.

Se considera que es fundamental evaluar la implementación Código Municipal dentro “EL PROCESO DE VALORIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO PARA LA RELOCALIZACIÓN DE FAMILIAS DAMNIFICADAS Y EN ALTO RIESGO NO MITIGABLE, y “DE LA PROMOCIÓN DE SUELO Y VIVIENDA NUEVA DE INTERÉS SOCIAL”, en este caso con especial énfasis en el Artículo 3487.- Reubicaciones emergentes. - Los hogares que, habiéndose instalado en zonas de riesgo no mitigable, estén en peligro o fueren afectados por fenómenos naturales y requieran de reubicaciones o reasentamientos urgentes podrán acceder, de modo prioritario, a espacios del inventario de tierras o a programas municipales de vivienda. Las condiciones y requisitos para el acceso se establecerán en el **reglamento específico** que pondrá la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda, a consideración del Alcalde Metropolitano, para su aprobación por el Concejo Metropolitano. (Las negrillas me corresponden, este reglamento no ha sido desarrollado).

Adicional es importante considerar que existen propuestas de políticas públicas como la “ORDENANZA DE INFRAESTRUCTURA VERDE – AZUL”, por lo que debe buscarse la adecuada integración un nuevo subsistema con este tipo de propuestas.

4

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIÓN

Conclusiones:

3.1. La propuesta no detalla los elementos que debe contemplar el desarrollo del modelo conceptual de un subsistema que forma parte de un modelo de gestión integral.

3.2. La propuesta no indica las integraciones que tendrá con otros sistemas que son transversales en el Código Municipal y propuesta de otras políticas públicas enviadas para aprobación.

Recomendaciones:

3.3. Se recomienda analizar la propuesta de la Ordenanza Verde-Azul presentada a fin de empatar estas propuestas de tal forma que se logre una integración de políticas públicas a desarrollarse.

3.4. Se adjunta el estudio realizado sobre población asentada sobre franjas de protección, con la finalidad de que la propuesta desarrollada, considere los aportes de todos los actores implicados en procesos tales como relocalización, reubicación emergente o reasentamiento.



3.5. Se recomienda realizar una evaluación por el ente responsable de la fiscalización en el Distrito Metropolitano de Quito, de los mecanismos que se tienen para relocalizar, reubicar o reasentar población en riesgo.

El INFORME LEGAL No. 002-2023, de 13 de marzo de 2023, suscrito por el Abg. Esteban Borja Moya, Asesor Jurídico de la SECRETARÍA GENERAL DE SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD, en referencia al: "PROYECTO DE ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL TÍTULO I, ART. 900 QUE INCORPORA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CIUDADANOS/AS QUE RESIDEN EN ZONAS DE RIESGO ASOCIADO A LAS SUBCUENCAS HIDROGRÁFICAS"; en su parte pertinente señala:

3. Pertinencia Técnica

De los antecedentes y normas jurídicas invocadas, se puede decir que, Ecuador por su ubicación geográfica, su contexto geológico y climático, se encuentra con extensas variedades de ecosistemas, biodiversidad expuesta 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.

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, coordine y ejecute las políticas de gestión de riesgos través de las instituciones que conforman el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos, las cuales deben estar orientadas a la prevención, mitigación, atención de eventos adversos, remediación y transferencia del riesgo, según determina la norma.

La propuesta de ordenanza está estructurada por 1 artículo, 1 disposición transitorias, y 1 disposición final, proyecto que ha sido elaborado con la participación de varias entidades del sistema municipal, mismo que busca que se agregue el Subsistema de protección integral a los ciudadanos/as que residen en zonas de riesgo asociado a las microcuencas hidrográficas, como subsistema especializado de promoción, protección y restitución de derechos.

Al respecto, se debe tomar en consideración el "Informe Técnico sobre Ordenanza Reformatoria al Libro II.5 de la Igualdad, Género e Inclusión Social Título I, Art. 900 que incorpora el Subsistema de Protección Integral a los Ciudadanos/as que residen en Zonas de Riesgo asociado a las Subcuencas Hidrográficas", elaborado por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos en el que se encuentran conclusiones y recomendaciones en el marco de la estructura del subsistema que se propone, con el fin de contar con un instrumento que se encuentre en armonía a la normativa vigente que rige el municipio.

El informe técnico precedente, en su parte de importancia señala: "Entendiéndose que el SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO es un modelo de gestión, es decir, es un modelo conceptual que identifica los componentes necesarios para el logro de un objetivo, producto o servicio y los articula mediante interrelaciones y dependencias para que, de forma coordinada, identifiquen herramientas para la gestión, para plantear un subsistema, es necesario contar con los elementos que permitan la definición específica de este subsistema. (...) Adicional es importante considerar que existen propuestas de políticas públicas como la "ORDENANZA DE INFRAESTRUCTURA VERDE – AZUL", por lo que debe buscarse la adecuada integración un nuevo subsistema con este tipo de propuestas."



Resulta entonces oportuno y de gran importancia, tomar en consideración las recomendaciones y conclusiones dadas en el mencionado informe, sobre todo porque la ordenanza es de interés para la ciudadanía para asegurar el ejercicio y garantía de los derechos de los grupos de atención prioritaria y que forman parte del Sistema.

4. Criterio Jurídico

Por todo lo que se deja expuesto, esta Asesoría Jurídica considera que, las recomendaciones realizadas al “Proyecto de Ordenanza Reformatoria al Libro II.5 de la Igualdad, Género e Inclusión Social Título I, art. 900 que Incorpora el Subsistema de Protección Integral a los Ciudadanos/As que Residen en Zonas de Riesgo Asociado a las Subcuencas Hidrográficas” por la DMGR mediante el “Informe Técnico sobre Ordenanza Reformatoria al Libro II.5 de la Igualdad, Género e Inclusión Social Título I, Art. 900 que incorpora el Subsistema de Protección Integral a los Ciudadanos/as que residen en Zonas de Riesgo asociado a las Subcuencas Hidrográficas”, son pertinentes por lo que se recomienda ser tomadas en cuenta dentro del proyecto de ordenanza.

Dejo así emitido el informe jurídico en torno a la propuesta de “Proyecto de Ordenanza Reformatoria al Libro II.5 de la Igualdad, Género e Inclusión Social Título I, art. 900 que Incorpora el Subsistema de Protección Integral a los Ciudadanos/as que Residen en Zonas de Riesgo Asociado a las Subcuencas Hidrográficas”.

2. MARCO NORMATIVO

6

a. Constitución de la República (CRE)

La CRE en su artículo 3 dispone que *son deberes primordiales del Estado:*

“1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes” (...)

Asimismo, el artículo 6 de la CRE manifiesta que *todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.* En correspondencia, el artículo 10 señala que: *“Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...)”*

El artículo 11 de la CRE dispone los principios por los que se regirá el ejercicio de los derechos; entre ellos:

2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades, sin discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.



4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.
5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.
6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.
7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.
8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.
Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.
9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (...)

El artículo 14 de la CRE reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay* y declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

El artículo 31 de la CRE establece que “(...) *las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (...)*”.

La CRE en su art. 35 dispone que *las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.* (negritas añadidas)

Art. 66 de la CRE reconoce y garantizará a las personas: (...) 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.



El artículo 71 de la Constitución reconoce a la naturaleza el derecho a que se respete integralmente su existencia y agrega que el Estado promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

El Art. 82 de la CRE expresa que *el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*

El numeral 6 del artículo 83 de la Constitución define que *es deber y responsabilidad de los ecuatorianos respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.*

El artículo 95 de la Constitución dispone que *los ciudadanos, en forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación, gestión de los asuntos públicos y control popular de las instituciones del Estado y sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.*

La CRE en su artículo 226 dispone: *“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”.*

8

El artículo 264 de la CRE, en los numerales 2, 4, 5 y 8, dispone que los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley, tales como, *“(…) 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras, 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines (…)”*

El artículo 275 de la Constitución define el régimen de desarrollo como *“el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay”.* Agrega que el buen vivir requerirá que *las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza”.*

El artículo 340 de la Constitución establece *“(…) El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia,*



transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte (...)”.

El artículo 341 de la Constitución dispone que *el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial (...)*.

El artículo 375 de la CRE, en el numeral 3 establece que *el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:*

3. “Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.

8. “Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso”.

El artículo 376 de la CRE señala: *“Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado”.*

El artículo 389 de la Constitución de la República, señala que es deber del Estado proteger *“(...) 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 artículo 390 de la CRE dispone que *“(...) Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad (...)*”;

El artículo 397 de la CRE dispone que *“en caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. En los numerales (...) 2, 4 y 5 establece que “(...) para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a: 2. Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales; 4. Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado; 5. Establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad (...)*”;



CRE, Art. 414: *El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo.*

CRE, Art. 424.- *La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.*

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

CRE, Art. 425.- *El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

10

b. Ley de Seguridad Pública del Estado

La Ley de Seguridad Pública del Estado en su Art. 11 expresa "(...) Los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos, conforme lo siguiente:

d) De la gestión de riesgos. - La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (...)"

c. Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado

Artículo 16. *Ámbito. - Las disposiciones normativas sobre gestión de riesgos son obligatorias y tienen aplicación en todo el territorio nacional. El proceso de gestión de riesgos incluye el conjunto de actividades de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los efectos de los desastres de origen natural, socio-natural o antrópico.*

d. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El literal h) del artículo 4 del COOTAD señala que entre los fines de los gobiernos autónomos descentralizados está el que dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales: "La



generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes".

El literal b) del artículo 54 del COOTAD establece como función de los gobiernos cantonales: *"Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio en el marco de sus competencias constitucionales y legales".*

El artículo 84 del COOTAD expresa que son funciones del gobierno autónomo descentralizado metropolitano las siguientes:

- j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y mies de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria (...)*
- n) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;*
- r) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.*

El artículo 140 del COOTAD señala que son competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales el ejercicio de la 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 cantón se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley (...)"*;

11

Los artículos 302 y 303 del COOTAD establecen que los grupos de atención prioritaria tendrán espacios específicos de participación dentro de los gobiernos autónomos descentralizados.

El artículo 598 del COOTAD dispone que *cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos*; señalando sus atribuciones, tendrá constitución participativa y paritaria entre representantes del estado y de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos

e. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS)

El artículo 9 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo - LOOTUGS, define al ordenamiento territorial como *"...el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo..."*. Además, establece que: *"...La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno. La*



rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica”.

El artículo 11 de la LOOTUGS, determina que en la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se observarán, los criterios establecidos en la citada disposición, entre los que consta el previsto en el numeral 3, que textualmente precisa: *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población”.*

f. Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (LOVIS)

LOVIS, Art. 4: *Principios.- La aplicación del presente marco legal, la política pública de vivienda de interés social y los planes y programas que se ejecuten en el marco del objeto de la presente Ley, tendrán como fundamento los principios de universalidad, igualdad y no discriminación, interculturalidad, justicia social, responsabilidad, calidad, eficiencia, continuidad, participación ciudadana, inclusión social y económica, solidaridad, honestidad, transparencia, enfoque de género e intergeneracional, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural.*

12

LOVIS, Art. 18: *Del derecho a la vivienda. - La vivienda es un derecho humano constituyente de los derechos económicos, sociales y culturales, de cumplimiento progresivo y forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado.*

La vivienda adecuada y digna es la infraestructura autónoma para vivir que presta las condiciones para el desarrollo integral básico de una familia. Toda familia, en sus diversos tipos, independientemente de su condición económica, podrá acceder a una vivienda adecuada y digna que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta Ley. Es deber del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.

LOVIS, Art. 30: *Vivienda de interés social.- La vivienda de interés social es la vivienda adecuada y digna, subsidiada y preferentemente gratuita, destinada a satisfacer la necesidad de vivienda de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad y de las personas de los grupos de atención prioritaria, en especial la que pertenece a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios; teniendo como población preeminente a las mujeres cabezas de hogar, las mujeres víctimas de violencia de género, las personas migrantes en condición de repatriadas y/o retornadas, que acrediten la condición de serlo, los ex combatientes de los conflictos bélicos de 1981 y 1995; y, todas las personas que integran la economía popular y solidaria, que presentan la necesidad de vivienda propia, sin antecedentes de haber recibido anteriormente otro beneficio similar (...)*

LOVIS, Art. 44: *Relocalización de vivienda.- Todas las personas o familias que ya posean una vivienda propia en un sector o región amenazados por problemas de contaminación o alto riesgo declarado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano como no mitigable, incluidas aquellas que se encuentren cerca de riberas, esteros y manglares; y que, debido a su condición socioeconómica puedan ser favorecidos por los subsidios de vivienda de interés social, podrán*



acceder a ser beneficiarios de estos, en la prioridad que para su efecto prescriba el ente rector de hábitat y vivienda en coordinación con el ente rector de la política de inclusión económica y social. No podrán acceder a los beneficios de este artículo aquellas personas o familias que se encuentren habitando u ocupando asentamientos de hecho, en terrenos ajenos, sean públicos, privado o en áreas protegidas.

g. Acuerdo Ministerial Nro. 113 - Ministerio de Inclusión Económica y Social (29 junio de 2019)

Es la norma que regula del Proceso de Transferencias Monetarias del Sistema de Protección Social Integral en lo relacionado a Cobertura de Contingencias; en su artículo 7 se dispone que: *“Las Direcciones Distritales presentarán la siguiente documentación habilitante por tipología:*

- 1. Calamidades provocadas por desastres naturales:*
 - a) Ficha de cobertura de contingencias*
 - b) Reporte del evento natural por parte de terceros con competencia en el mismo (...)*

h. Decreto Ejecutivo No. 804 – Presidencia de la República (12 de julio de 2019)

Se estableció el programa de transferencias monetarias del Sistema de Protección Social Integral que opera a través de los siguientes componentes: Bono de Desarrollo Humano, Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable, Pensión Mis Mejores Años, Pensión para Adultos Mayores, Bono Joaquín Gallegos Lara, Pensión Toda Una Vida, Pensión para Personas con Discapacidad y Cobertura de Contingencias.

13

i. Decreto Ejecutivo No. 316 – Presidencia de La República (06 de enero de 2022)

Artículo 1.- *Créase el “Bono de contingencia para personas afectadas por eventos de origen natural o antrópico” el cual consiste en una transferencia monetaria equivalente al 50 % de la Canasta Familiar Vital vigente a la fecha de la eventualidad, misma que se realizará a través de un solo pago y por una sola ocasión y con carácter emergente y excepcional, para las personas afectadas (núcleos familiares al encontrarse en la zona de riesgo).*

Artículo 2.- *Los beneficiarios que accedan al pago previsto en el artículo 1 del presente instrumento, no podrán acceder a otras transferencias monetarias por coberturas de calamidades provocadas por la emergencia por la cual recibe el bono en mención.*

En el caso de aquellos núcleos familiares que se encuentran en pobreza y pobreza extrema y con doble vulnerabilidad. en lugar del “Bono de contingencia para personas afectadas por eventos de origen natural o antrópico” percibirán la Cobertura de Contingencias por Calamidades, provocadas conforme lo previsto en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo No. 804, de 12 de julio de 2019 y sus reformas, en concordancia con la normativa institucional que el Ministerio de Inclusión Económica y Social, haya emitido para el efecto.

Artículo 3.- *Disponer al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias el levantamiento de información que permita identificar a los núcleos familiares que se encuentran damnificados por encontrarse en las zonas de riesgo, y entregarla al Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES para la aplicación del beneficio establecido en el presente Decreto.*



j. Código Orgánico Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal, actualización 31/01/2023)

El artículo 841 del Código Orgánico Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, dispone: “(...) *Impleméntese el Sistema de Protección Integral en el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de brindar protección integral a los grupos de atención prioritaria consagrados por la Constitución y aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad*”;

El artículo 844 del Código Municipal determina: “(...) *Son sujetos de derechos del Sistema de Protección Integral, toda persona o grupo de personas que, perteneciendo a uno o varios de los cinco enfoques transversales: generacional, género, interculturalidad, movilidad humana, discapacidades, se encuentren en situación de vulneración y/o riesgo; así como la naturaleza y animales*”.

Artículo 849 del Código Municipal “(...) *El Sistema de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante Sistema) es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades, servicios públicos, privados y comunitarios, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de las personas en situación de riesgo o vulneración de derechos; define acciones, recursos, medidas, procedimientos y gestiona la aplicación de sanciones ante los órganos competentes de acuerdo a la ley, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de derechos, establecidos en la Constitución, instrumentos jurídicos internacionales y demás leyes del ordenamiento jurídico ecuatoriano*”.

Artículo 852 del Código Municipal “(...) *El Sistema tendrá los siguientes objetivos:*

- a. Garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos, de todos quienes habitan en el Distrito Metropolitano de Quito, en especial de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad.*
- b. Velar por la protección y tutela de los derechos de los animales y la naturaleza en función de lo establecido en la Constitución y en las leyes vigentes.*
- c. Promover la articulación, coordinación y corresponsabilidad entre las personas, comunidad, instituciones y organismos que conforman el Sistema.*
- d. Articular los subsistemas para la protección integral de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad en el Distrito Metropolitano de Quito.*
- e. Implementar la institucionalidad para la promoción, prevención, atención, protección y restitución de derechos que, de conformidad con la Constitución y las leyes, corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.*
- f. Promover los espacios de participación de todos los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad en el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad a la normativa legal vigente.*

El artículo 854 del Código Municipal, señala: “(...) *El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es el gobierno autónomo descentralizado que ejerce la rectoría del Sistema, a través de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales, que además tendrá competencias específicas de formulación de las políticas sociales y de inclusión, lineamientos técnicos para el monitoreo de*



programas, proyectos y servicios que efectivicen las políticas públicas para el ejercicio de los derechos”.

El artículo 855 del Código Municipal determina que son funciones específicas de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales, los siguientes:

a. Definir directrices, enfoques y modelos para la organización y funcionamiento del Sistema y los subsistemas (...)

d. Promover la articulación y coordinación entre los organismos del Sistema, de los subsistemas, de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, aquellos que se encuentren en situación de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, a fin de aumentar el grado de efectividad en las respuestas del Sistema a las demandas y necesidades sociales en el Distrito Metropolitano de Quito.

e. Promover, conjuntamente con la Secretaría encargada de la coordinación territorial y participación ciudadana, el fortalecimiento de la participación de los grupos sociales en los diferentes barrios, comunas y parroquias en cada administración zonal, para la conformación y fortalecimiento de los Consejos Consultivos de Derechos, asambleas u otros mecanismos de participación zonal de cada uno de los grupos de atención prioritaria.

f. Brindar apoyo técnico a las diferentes secretarías del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, administraciones zonales y otras dependencias municipales en la implementación de normas, principios y enfoques, en las acciones municipales, en especial en lo referente a políticas públicas sociales y de inclusión (...)

15

El artículo 876 del Código Municipal menciona: *“(...)Es responsabilidad del Estado, en sus diferentes niveles y a través de sus organismos especializados; crear las condiciones suficientes dentro de sus planes de desarrollo, estructura institucional y normativa, para la protección de los derechos humanos, de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad, en el Distrito Metropolitano de Quito, considerando que el término protección equivale a todas aquellas acciones encaminadas a prevenir, detener, evitar, disponer, ejecutar e implementar mecanismos jurídicos o fácticos, ante el riesgo o efectiva vulneración de derechos”.*

El artículo 877 del Código Municipal menciona: *“(...) Con el objeto de restituir los derechos vulnerados, el Estado en sus diferentes niveles y a través de sus organismos especializados deberá realizar todas las acciones de hecho o de derecho consistentes en disponer o ejecutar el restablecimiento integral del estado de la persona vulnerada, su entorno, situación jurídica y bienes, en lo posible a las mismas condiciones que antes de producida la vulneración del derecho, lo cual incluye la restitución circunstancial, física y psicológica”.*

El artículo 895 del Código Municipal determina: *“(...) Todos los organismos y entidades que forman parte del Sistema contarán con un modelo de gestión, que tenga en cuenta los principios y enfoques establecidos en la presente normativa y en particular que sean articulados y que cuenten con amplia participación ciudadana, para cumplir con los objetivos del Sistema.”*

El artículo 896 del Código Municipal señala: *“Definición. - Los subsistemas de los grupos de atención prioritaria, definidos por la Constitución; y, aquellos en situación de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, son el conjunto articulado de entidades, públicas,*



privadas y comunitarias, políticas públicas, planes, programas, proyectos y servicios que aseguran el ejercicio y garantía de los derechos de estos grupos y que forman parte del Sistema”.

El artículo 897 del Código Municipal señala: “(...) *Los subsistemas estarán conformados por los servicios y organismos especializados, en respuesta a las especificidades de cada grupo de atención prioritaria tal como lo define la Constitución; y, aquellos en situación de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, y por los servicios y organismos comunes a todos los grupos.*”

El artículo 900 del Código Municipal dispone: “*De los Subsistemas. - El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito promoverá de manera participativa los siguientes subsistemas especializados de promoción, protección y restitución de derechos:*

- a. Subsistema de protección Integral a la niñez y adolescencia.*
- b. Subsistema de protección Integral a la juventud.*
- c. Subsistema de protección al adulto mayor*
- d. Subsistema de protección a mujeres.*
- e. Subsistema de diversidades sexo genérico.*
- f. Subsistema de protección a personas con discapacidad.*
- g. Subsistema de protección a personas en situación de movilidad humana.*
- h. Subsistema de protección a pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro-descendientes.*
- i. Subsistema de protección para los animales y la naturaleza (...).”*

16

El artículo 902 del Código Municipal determina: “(...) *Para asegurar el óptimo funcionamiento del Sistema, la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales en coordinación con la Secretaría encargada de la Coordinación Territorial y la Participación Ciudadana, promoverá la participación ciudadana, de conformidad con lo dispuesto por la ordenanza pertinente y la ley.*”

El artículo 903 del Código Municipal señala: “(...) *Los Consejos Consultivos de Derechos son organismos de carácter consultivo, participativo, integrados por los titulares de derechos y/u organizaciones que los representen. Serán regulados por el reglamento que el Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito emita para el efecto, en el marco de la norma legal vigente.*

Tienen como objetivos principales asesorar al Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito, designar sus representantes al Consejo de Protección de Derechos, canalizar las problemáticas y necesidades de los grupos representados en los Consejos Consultivos de Derechos, asambleas u otros mecanismos de participación zonal y facilitar insumos y/o propuestas de políticas públicas para la igualdad y no discriminación.

Para la conformación de los Consejos Consultivos de Derechos, el Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito coordinará con la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales, la Secretaría encargada de la Coordinación Territorial y la Participación Ciudadana y demás organismos públicos y privados”.

El artículo 904 del Código Municipal manifiesta: “(...) *Cada uno de los grupos de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad y de defensa de animales y la naturaleza tendrá un Comité de derechos. El mismo que se integrará de la siguiente manera:*

- a. Serán electos por el nivel territorial dos por cada administración zonal, de forma paritaria.*



b. Un máximo de nueve representantes de los titulares de derechos de los grupos de atención prioritaria serán electos por las organizaciones debidamente reconocidas y que actúan en diferentes ámbitos territoriales de la ciudad (...)

El artículo 3823 del Código Municipal define el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos como *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 artículo 3827 del Código Municipal establece como instrumento del SMGR el Plan Integral de Gestión de Riesgos que formará parte de los planes de desarrollo de la Municipalidad.

El artículo 3830 del Código Municipal 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.*

Código Municipal: TÍTULO IV: El proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable:

Artículo 3856.-

1. *“El presente Título tiene por objeto establecer un mecanismo de atención prioritaria a las familias damnificadas y aquellas cuyo inmueble donde habitan se considere en alto riesgo no mitigable por fenómenos de carácter geomorfológico o morfo climático. A estas familias se las denominará “familias beneficiarias” del Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito.*

2. *Será beneficiaria del Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, la familia que reúna las siguientes condiciones:*
 - a. *Que haya perdido su vivienda por fenómenos de carácter geomorfológico o morfo climático, o que el predio o inmueble donde habitan sea calificado como en alto riesgo no mitigable, según el Informe Técnico de Calificación de Riesgo emitido por la Jefatura de Seguridad Ciudadana de la Administración Zonal respectiva y validado por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos (...)*
De manera prioritaria se tomarán en cuenta para el ingreso al Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito a personas que presenten cuadros de enfermedades catastróficas o condiciones de vulnerabilidad como adultos mayores o discapacidad, debidamente comprobada a través del carnet emitido por el órgano nacional competente”.

Código Municipal, artículo 3857: *“Autoridad Municipal Responsable. - La Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en coordinación con la Secretaría de Coordinación Territorial y la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, es la Autoridad Municipal Responsable de la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente Título, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano”.*



Código Municipal, artículo 3859: *“Del Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo.*

1. *Calificación de Riesgo: La Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, mediante Informe Técnico de Calificación de Riesgo, definirá las zonas afectadas por fenómenos de carácter geomorfológico o morfo climático, consideradas como en alto riesgo no mitigable.*

Definidas las zonas de riesgo, la Autoridad Municipal responsable de la ejecución del Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, dispondrá a la Administración Zonal correspondiente que proceda a notificar a los habitantes de estas zonas sobre la situación de riesgo existente. De la misma manera, se dispondrá la elaboración de la correspondiente evaluación socio – económica, para determinar si la familia cumple con las condiciones establecidas para beneficiarse del Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo (...)”

Código Municipal, artículo 3860: *“Bonos y beneficios económicos. - Como apoyo económico para su reubicación y como medio para el financiamiento del valor de la alternativa habitacional a la que se trasladarán, las familias beneficiarias podrán acceder a los siguientes beneficios económicos: 1. Ayuda Humanitaria (...), 2. Bono de Reasentamiento (...); y, 3. Bono de Vulnerabilidad (...).*

Cuando la familia beneficiaria tenga condiciones especiales de vulnerabilidad, como enfermedades catastróficas o discapacidad, este Bono podrá ser de hasta el 20% del valor de una vivienda básica, previo informe de la Administración Zonal correspondiente (...)”

18

Código Municipal, artículo 3861: *“Recuperación de las zonas afectadas o de alto riesgo no mitigable.- Transferidos a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, los predios incluidos en la zona de alto riesgo no mitigable, de conformidad con el presente Título, el Municipio ejecutará, previo el cambio de uso de suelo, el derrocamiento de las edificaciones, la limpieza de los predios y el acondicionamiento ambiental del sitio recuperado, ejerciendo a futuro el correspondiente control del uso y ocupación del suelo”.*

Código Municipal, artículo 3865: *“Todas las familias que hayan tenido una situación de emergencia originada por fenómenos de carácter geomorfológico o morfo climático, recibirán tres meses de Ayuda Humanitaria, hasta la calificación del predio en riesgo como mitigable o no mitigable”.*

Código Municipal, artículo 3873: *“En el caso de viviendas que, por su situación de alto riesgo deban ser intervenidas de manera excepcional conforme a lo previsto en la presente ordenanza, sus habitantes podrán ser ubicados de manera provisional, en los proyectos habitacionales de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda hasta que se haya mitigado el riesgo, o se haya terminado la intervención, lo cual se verificará mediante informes que elaborará la dependencia encargada de la seguridad y gestión del riesgo de la municipalidad (...)*”.

La disposición Transitoria Tercera de la Ordenanza Metropolitana 188, (actualmente incorporada al Código Municipal en el LIBRO II.5, DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL, TÍTULO I, DE LA IMPLEMENTACIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO) disponía: *“En el plazo de 180 días contados a partir de la sanción de la presente ordenanza el MDMQ a través de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales, deberá establecer el modelo de gestión del Sistema”.*



k. Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021 - 2033

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021 - 2033 (PMDOT 2021 – 2033) contiene la Estrategia de reducción progresiva de los factores de riesgo y su mitigación. Esta estrategia señala que la gestión de riesgo y construcción de resiliencia requiere de un trabajo articulado y coordinado, entendiendo las dinámicas del desarrollo de la ciudad que dejan como resultado escenarios de riesgo muy complejos, con personas en situaciones precarias de vida, viviendas e infraestructura vulnerables, y una sociedad poco resiliente.

La informalidad en el crecimiento de la urbe afecta su funcionalidad y aumenta su vulnerabilidad frente a las amenazas naturales, socio-naturales y antrópicas, como terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos, incendios forestales y estructurales, entre otros. Los focos de riesgo en el territorio están localizados donde existen comunidades e infraestructura vulnerable expuestas a los impactos que pueden generar las amenazas.

El nivel de exposición generalmente está relacionado con factores socioeconómicos, como el escaso acceso a suelo y vivienda en condiciones seguras y dotados de equipamientos y servicios básicos, lo que obliga a este grupo poblacional a buscar un hábitat accesible en las periferias de la urbe, desarrollándose en laderas o riberas de ríos y quebradas; por lo tanto, el crecimiento demográfico previsto para las próximas décadas requiere posicionar la construcción del hábitat seguro como una prioridad (...)¹

19

Respecto de la gestión de riesgos de desastres, el PMDOT señala que el riesgo de desastres, de manera específica, representa las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, las condiciones de salud, los medios de sustento, los bienes y los servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico de tiempo en el futuro. La magnitud y extensión de los desastres exceden la capacidad de la sociedad afectada para recibir el impacto y sus efectos, así como para responder eficientemente, y recuperarse por sí misma.

Es importante comprender que el riesgo de desastres es un proceso dinámico, cambiante, que está íntimamente relacionado con los procesos sociales, económicos y políticos que influyen en el desarrollo de una sociedad, y por tanto en la evolución de su vulnerabilidad. Entonces, la dinámica del riesgo en términos sociales, territoriales y temporales conduce a crear un “proceso continuo del riesgo” que no depende estrictamente del fenómeno desencadenante del desastre, sino de la fragilidad social en su conjunto. Si no se interviene en la construcción social del riesgo, tarde o temprano se materializará el desastre si la magnitud e intensidad de un fenómeno (natural o antrópico) son suficientes para causar daños y pérdidas considerables. A este proceso se lo denomina “Riesgo-Desastre”.

Las características geológicas, fisiográficas e hidrometeorológicas que posee el Distrito Metropolitano de Quito dan origen a zonas donde algunos fenómenos naturales pueden ser considerados como amenazas para los componentes del territorio, incluida la población que está expuestas a ellos.

¹ Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021 – 2033, pág. 185 - 186



El crecimiento acelerado, desordenado, sin cumplimiento de normativa técnica y ocupando zonas identificadas como de amenaza, ha propiciado el desarrollo de condiciones de vulnerabilidad y por tanto de riesgo ante diferentes fenómenos naturales y antrópicos como terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos, inundaciones e incendios forestales entre los principales.

A causa de su naturaleza, algunos fenómenos o eventos adversos pueden generar daños y pérdidas económicas relativamente bajos, pero con alta frecuencia, por ejemplo, se pueden considerar los deslizamientos e inundaciones en cada época lluviosa anual, lo que se conoce como riesgo extensivo. Por otro lado, ciertos fenómenos que ocurren con bajas frecuencias (decenas a cientos de años) pero con grandes magnitudes como terremotos o erupciones volcánicas, pueden provocar daños físicos y cuantiosas pérdidas económicas en pocos minutos, a lo que se denomina riesgo intensivo (...)

Existen dos amenazas naturales que podrían provocar un desastre en el DMQ con la magnitud suficiente para interrumpir su normalidad: 1) un terremoto originado en alguno de los segmentos del Sistema de Fallas de Quito, y 2) una erupción del Volcán Cotopaxi que pueda generar lahares que viajen por la cuenca del río San Pedro afectando a los valles de los Chillos, Cumbayá y Tumbaco (...)

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito debe promover, impulsar, generar, colaborar, participar, coordinar el desarrollo continuo de nuevo conocimiento sobre riesgos y desastres en todas sus dimensiones (evaluaciones de amenazas, vulnerabilidades, capacidades, escenarios de riesgo, indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos) para que sea utilizado en todo ámbito de gestión municipal.

20

Se tiene que fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres mediante la implementación de mecanismos, marcos normativos y jurídicos, planes, programas y otras disposiciones que permitan orientar, coordinar, supervisar y financiar la reducción del riesgo de desastres en todos los sectores. (Además), se tiene que desarrollar y aplicar estrategias y planes municipales de reducción del riesgo de desastres que tengan objetivos, plazos, metas e indicadores específicos y ejecutables, alineados a la realidad local y a las prioridades de acción del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (...)

Ante la complejidad y variedad de temáticas que implica gestionar el riesgo de desastres en una ciudad como Quito, el Municipio de Quito debe buscar colaboradores estratégicos en el sector académico, cuerpos colegiados, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, entidades financieras, etc., que coadyuven con el propósito de reducir el riesgo de desastres en el DMQ.²

Respecto de los Lineamientos generales de prevención y mitigación por tipo de riesgo en el DMQ que constan en el PMDOT se menciona que se contó con la información sirvió de base para plantear políticas y estrategias para la gestión y prevención de riesgos en el objetivo estratégico 2 del PMDOT, además de introducir el concepto de zonas de riesgo en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUGS); con la finalidad de prevenir el riesgo de desastres mediante la planificación territorial.

² Ibíd. Pág. 186 - 190



A continuación, se presenta la descripción de los fenómenos naturales más relevantes en el DMQ (movimientos en masa, inundaciones, subsidencia, erupciones volcánicas y sismos) (...)³

- **Movimientos en Masa**

Los movimientos en masa son desplazamientos del terreno a favor de la pendiente que se generan por acción de la fuerza de gravedad, bajo la influencia de ciertos factores como son el agua, los eventos sísmicos, la aplicación excesiva de cargas, las excavaciones para la adecuación de viviendas o la apertura de senderos y vías, entre otros. Estos movimientos producen cambios visibles en el terreno como agrietamientos, hundimientos e incluso desprendimientos de grandes cantidades de suelo o roca, de ahí que puedan ocasionar la destrucción y/o deterioro de la infraestructura pública, viviendas, cultivos y propiciar el represamiento de cauces de ríos o quebradas (...)⁴

- **Inundaciones**

Las inundaciones se producen cuando lluvias intensas de corta duración o prolongadas sobrepasan la capacidad de retención e infiltración del suelo, por lo que la capacidad máxima de transporte del río o arroyo es superada, y el cauce principal se desborda e inunda los terrenos circundantes. Las inundaciones son eventos naturales y recurrentes en las cuencas hidrográficas; según su duración puede ser rápida o lenta, o, según su origen pueden clasificarse en fluviales, pluviales o por fallos de infraestructura hidráulica. Por otro lado, las anegaciones se producen cuando un terreno no consigue drenar el agua y la retiene, para ello en zonas urbanas del DMQ se cuenta con un Sistema de Alcantarillado Combinado, es decir que aguas pluviales y sanitarias, en una misma sección, transitan en las redes de colectores hasta descargar a los cuerpos receptores (sean ríos o quebradas) (...)⁵

- **Subsidencia**

El fenómeno de subsidencia implica el hundimiento de un área significativa del terreno debido a factores naturales que pueden combinarse con acciones humanas, lo cual provoca asentamientos y daños en construcciones e infraestructura vulnerables. En términos generales, el subsuelo en el sur del DMQ presenta características litológicas, geomecánicas, hidrogeológicas, particulares debido a su complejo origen geológico con influencia volcánica, tectónica, sedimentológica en ambientes coluvial-aluvial-palustre; esto ha dado lugar a la formación de facies sedimentarias con secuencias de estratos complejos de interpretar, particularmente en una extensa franja ubicada al pie occidental de la Loma de Puengasí (Turubamba) y en ciertos sectores en el eje de la cuenca sedimentaria (Solanda-San Bartolo, Quitumbe). La caracterización geotécnica de los estratos de suelos en esta zona del DMQ ha comprobado la presencia de paquetes heterogéneos de suelos blandos cerca de la superficie en los primeros 30 metros de profundidad, cuya distribución espacial ha sido constreñida de manera preliminar (...)⁶

- **Caídas piroclásticas**

El territorio del DMQ contiene y está rodeado por volcanes de edades geológicas recientes, algunos de ellos son altamente explosivos y peligrosos, pero con una recurrencia eruptiva de algunos miles de años (p.ej. Ninahuilca, Pululahua), pero otros volcanes cercanos que tienen una mayor

³ Ibíd. Pág. 190

⁴ Ibíd. Pág. 191

⁵ Ibíd. Pág. 192

⁶ Ibíd. Pág. 193



frecuencia eruptiva estimada en pocos siglos (p.ej. Cotopaxi, Guagua Pichincha, Cayambe) pueden representar algún peligro para la integridad física de una parte de la población y causar afectaciones importantes a varios sectores como la movilidad (terrestre y aérea) o producción ante la presencia de grandes nubes eruptivas y la consecuente caída de material piroclástico (ceniza, lapilli y bombas). La dispersión y consecuente caída de piroclastos está relacionada con varios factores como el estilo eruptivo del volcán, la magnitud y duración de la erupción, la altura de la nube eruptiva, la velocidad y dirección del viento a la máxima altura de la nube eruptiva, entre los principales (...)⁷

- **Flujos laháricos**

Los flujos laháricos son mezclas de material sólido de origen volcánico (arena, grava, bloques de lava) de una gran variedad de tamaños, que al mezclarse con agua se forma un fluido de alta densidad que desciende por los drenajes naturales del volcán a altas velocidades, con alta capacidad erosiva y destructiva. Los lahares pueden ser primarios si se originan durante una erupción volcánica (como se espera que ocurra en el volcán Cotopaxi por el derretimiento parcial del glaciar), o secundarios si su origen no coincide con un evento eruptivo y la fuente de agua sería principalmente de las precipitaciones (como se espera que ocurra en los casos del Pichincha y Atacazo). Estos flujos causan gran impacto en zonas pobladas, destruyendo y enterrando total o parcialmente edificaciones y redes de servicios, y provocando pérdidas humanas (...)⁸

- **Eventos Sísmicos**

El territorio del DMQ está expuesto a los efectos negativos de terremotos que pueden originarse en distintas fuentes sísmicas como la zona de subducción frente al margen costero y sistemas de fallas geológicas corticales al interior del territorio continental de Ecuador. Debido a su proximidad, el Sistema de Fallas Inversas de Quito es considerado como la fuente sísmica de mayor peligrosidad para el DMQ debido al efecto “hanging wall”, lo que quiere decir que la energía liberada durante un terremoto es transmitida principalmente hacia el bloque superior del plano de falla. Este sistema de fallas tiene una longitud aproximada de 60 km en sentido Norte-Sur, y se extiende desde San Antonio de Pichincha hasta Tambillo en cinco segmentos principales, los cuales podrían generar sismos de magnitudes máximas probables entre 5,9 a 6,4 de manera individual (escenario más probable), pero también existe la posibilidad de una ruptura simultánea de todos los segmentos lo que provocaría un sismo potencial de magnitud 7,1 (escenario poco probable). Adicionalmente, otros estudios han determinado que en el territorio del DMQ pueden registrarse aceleraciones máximas del suelo (PGA, por sus siglas en inglés) entre 400 a 500 cm/s² (valor en roca), para períodos de retorno de 475 años (NEC-2015; Beauval y otros, 2018), además, hay que tomar cuenta los posibles efectos de sitio en suelos blandos (Solanda, Turubamba, El Garrochal) o rellenos en quebradas, con lo que se esperarían mayores valores de aceleración en el suelo, y por lo tanto, mayores niveles de daño y afectaciones en superficie en edificaciones vulnerables (...)⁹

⁷ Ibíd. Pág. 194

⁸ Ibíd. Pág. 194

⁹ Ibíd. Pág. 195

3. CONSIDERACIONES DE DERECHOS

- a. La Secretaría de Inclusión Social considera a las políticas de inclusión social como un instrumento que aporta a la construcción de una sociedad cohesionada que reconoce la diferencia y la diversidad y garantiza la equidad. De ahí que reconoce que la inclusión, desde una perspectiva estructural, es fundamental para mantener el equilibrio social y es el camino para alcanzar la ciudadanía plena de las y los habitantes del DMQ.¹⁰

En el marco de atribuciones, en consideración a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución, así como en correspondencia a las problemáticas, condiciones persistentes de desigualdad y situaciones de exclusión evidenciadas en el Distrito Metropolitano de Quito, la SIS contempla a los siguientes grupos poblacionales como sujetos de la política pública de inclusión social por su situación y condición:

- Niños, niñas y adolescentes
- Jóvenes
- Personas adultas mayores
- Pueblos y Nacionalidades Indígenas
- Pueblos Afrodescendientes
- Mujeres
- LGBTI
- Movilidad Humana
- Personas con discapacidad
- Personas con experiencia de vida en calle
- Derechos de animales y naturaleza¹¹

23

La generación de políticas públicas de inclusión social demanda la consideración de enfoques y principios; estos son:

Enfoques macro:

- Enfoque de Derechos
- Enfoque de Inclusión
- Enfoque de Diversidades
- Enfoque Diferencial

Enfoques Específicos:

- Enfoque de Género
- Enfoque Generacional (Intra e Intergeneracional)
- Enfoque de Interculturalidad
- Enfoque de Movilidad Humana
- Enfoque de Discapacidades
- Enfoque de Interdependencia

¹⁰ Políticas de Inclusión Social en el Distrito Metropolitano de Quito, Secretaría de Inclusión Social, 2018, Pág. 13.

¹¹ *Ibíd.* Pág. 13-16



Principios:

- Principio Pro Persona/Ser Humano
- Principio de Igualdad y no discriminación
- Atención Prioritaria
- Ciudadanía Universal
- Coordinación y Corresponsabilidad
- Progresividad de Derechos y prohibición de regresividad¹²

b. Grupos de Atención Prioritaria

“Los grupos de atención prioritaria son aquellos que históricamente, por su condición social, económica, cultural y política, edad, origen étnico se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de vida (...)”¹³

Vulnerabilidad

La vulnerabilidad, desde el enfoque de derechos es la situación y condición que expone a una persona, familia o grupo de personas a que sus derechos sean violentados por condiciones tales como: edad, discapacidad, auto identificación étnica, salud, género, entre otras y que se encuentren en situaciones como: desastres naturales o antropogénicos, desigualdades económicas, políticas o culturales; exclusión social, discriminación, violencia, movilidad humana, privación de la libertad.

Se debe entender, además, que se llama condición a la naturaleza o conjunto de características de un ser; y que el término situación al conjunto de factores o circunstancias que afectan a alguien o algo en un determinado momento. De ahí que se puede concluir que las condiciones son propias de la persona, mientras que las situaciones son externas a ésta.

Enfoque de interseccionalidad

La interseccionalidad es una herramienta analítica que reconoce que las desigualdades sistémicas se configuran a partir de la superposición de diferentes factores sociales como el género, la etnia y la clase social. En consecuencia, tanto las desventajas como los privilegios que tiene una persona en un momento y lugar determinados no pueden entenderse examinando de forma aislada los diversos elementos de su identidad. Por el contrario, se debe prestar atención al conjunto de relaciones de poder que le afectan, incluidas aquellas fuerzas a nivel macro como el pasado colonial y la pobreza; y las fuerzas a nivel micro, entre ellas el estado de salud de una persona y la estructura de su familia o comunidad.

La interseccionalidad puede ser aplicada tanto para el análisis jurídico y de políticas públicas, así como en la incidencia y las metodologías de investigación. Su valor analítico radica en visibilizar las diferencias entre mujeres, hombres o cualquier otro grupo de

¹² Ibíd. Pág. 17-20

¹³<https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-GRUPOS-PRIORITARIOS.pdf?x42051>



personas y, a su vez, toma en cuenta los efectos de los sistemas de discriminación como el sexismo, el racismo y el clasismo.¹⁴

La interseccionalidad hace referencia a que una misma persona puede pertenecer a dos o más grupos de atención prioritaria o que puede presentar una o más condiciones o situaciones de vulnerabilidad; por ejemplo, una mujer joven extranjera, víctima de violencia de género que se encuentra embarazada y que está desempleada.

c. Grupos de Atención Prioritaria y en situaciones de Alta Vulnerabilidad en el DMQ

En el sitio Web del Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito¹⁵ se encuentra que los grupos de atención prioritaria reconocidos en la ciudad son:

1. Niños, Niñas y Adolescentes
2. Jóvenes
3. Adultos mayores
4. Diversidades sexo genéricas
5. Mujeres
6. Personas con discapacidad
7. Pueblos y nacionalidades indígenas
8. Afroecuatorianos
9. Movilidad humana
10. Naturaleza y Animales

25

Estos grupos de atención prioritaria corresponden a los subsistemas indicados en el Art. 900 del Código Municipal. Además, entre junio de 2017 y noviembre de 2019, el CPD publicó las Agendas de Protección de Derechos¹⁶ de nueve de los 10 grupos de atención prioritaria, faltando únicamente la Agenda de Protección de Derechos de Pueblos Afroecuatorianos.

Adicionalmente, el CPD en su sitio Web menciona que las personas que se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad son:

- Trabajo sexual
- Trata y tráfico de personas
- Consumo de drogas
- Personas en situación de calle
- Trabajo infantil
- Violencia sexual

d. Modelo de Gestión del Sistema de Protección Integral del DMQ

El documento de 'FORMULACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO' es el resultado de la Consultoría contratada para el efecto por la Secretaría de Inclusión Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el 14 de octubre de 2022 (Contrato No. 003-SIS-FS-MDMQ-2022).

¹⁴ https://parlamericas.org/uploads/documents/Intersectionality_es.pdf.

¹⁵ <https://proteccionderechosquito.gob.ec/grupos/>

¹⁶ <https://proteccionderechosquito.gob.ec/agendas/#>



EL MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL DMQ fue expedido mediante RESOLUCIÓN No. 014-SIS-FS-MDMQ-2023, de 16 de marzo de 2023.

Los Términos de Referencia del Contrato No. 003-SIS-FS-MDMQ-2022, señalan que *“... el Modelo de Gestión del Sistema de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito, resulta fundamental para contar con un esquema consensuado de organización interinstitucional, en los niveles de decisión sectorial, nivel de gestión y nivel operativo; además este instrumento permitirá tener una visión global de la problemática, a partir de la cual contar con mecanismos efectivos de articulación y coordinación con todos los organismos que conforman el Sistema de Protección Integral del DMQ a nivel intersectorial y territorial”*.

En el Modelo de Gestión del Sistema de Protección Integral se señala que, a mediano plazo, a la Secretaría de Inclusión Social (SIS), como entidad rectora del Sistema, *le corresponderá proveer apoyos de coordinación de políticas públicas al interior del Municipio y con las instituciones de desarrollo social del Gobierno Central que operan en el Distrito Metropolitano de Quito. Asimismo, hará los enlaces y propiciará los acuerdos necesarios con las entidades de la sociedad civil que prestan servicios de protección de derechos, para configurar una acción coordinada entre Estado y Sociedad, aplicando el principio de corresponsabilidad.*

Estas intervenciones de apoyo político de la SIS, corresponderán a su rol de rectora de las políticas en el ámbito sectorial de la gestión municipal, y serán parte integrante, como línea de acción de ésta y otras políticas de protección, del Sistema de Protección Integral en el DMQ, adoptando, para el efecto, el enfoque de derechos, como sustento conceptual para abordar la acción y como herramienta operacional de articulación entre actores institucionales, identificando quienes asumirán servicios de prevención y quienes proveerán servicios de restitución de derechos.

A más de ello, las acciones de apoyo político deberán incluir la armonización de estos trabajos en red con el proceso de consolidación del Sistema de Protección Integral, en donde ya se observa alguna correlación y alguna búsqueda de complementariedad entre las instancias a cargo de funciones de garantía, exigibilidad y restitución de derechos. Este aspecto de los apoyos permitirá ubicar las acciones de implantación de la red en el marco del sistema nacional descentralizado de protección integral y de sus expresiones locales aplicadas en el Distrito Metropolitano de Quito.

En las Estrategias de Sostenibilidad e Implementación del Modelo de Gestión constan que *la implementación del modelo de gestión debe hacerse de forma gradual y obligatoria, en todos los niveles de gobierno de acuerdo con sus competencias, liderado por el gobierno autónomo descentralizado de Quito. El modelo de gestión incorpora mecanismos de articulación en tres ámbitos explicados anteriormente: intersectoriales, entre niveles territoriales y entre servicios gubernamentales y no gubernamentales. Además, en armonía y como consecuencia con las competencias asignadas en el Código a los Consejos Nacional y Cantonales de Protección Integral, deberá considerar y desarrollar gradualmente cinco ejes transversales de operacionalización del modelo de gestión para el Sistema de Protección Integral:*

EL Modelo de Gestión del SPI en la Disposición General séptima señala: **Reformas y Reglamentación de Normativa: (...)**



b) Reforma de Ordenanza:

Preparar una reforma a los artículos 896 al 900 de la Ordenanza del Sistema de Protección Integral del DMQ, a fin de cambiar el denominativo de 'Subsistemas' a la inserción de los grupos de atención prioritaria en los organismos del SIP, por tratarse de una definición anticonstitucional y antitécnica, que distorsiona por un lado el mandato constitucional que dispone que la protección integral funcione a través de sistemas especializados (Art. 341) y no subsistemas y, por otro lado, genera desarticulación y congestión en los organismos del Sistema precisamente por no tener en cuenta que se trata de instancias especializadas para problemáticas específicas de atención.

4. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

a. Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito, segunda edición¹⁷

Generalidades

Por los bienes y servicios que oferta el área urbana del DMQ, ésta ha tenido un alto crecimiento demográfico en los últimos años, que alcanza el 2,2%. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la ciudad ha crecido de forma extensiva, sin un control adecuado, con asentamientos humanos localizados en zonas de elevada vulnerabilidad física como laderas, cuencas hidrográficas (quebradas y ríos), creando sectores en condiciones de riesgo que pueden colapsar especialmente en épocas lluviosas.¹⁸

27

Microcuencas

El territorio del DMQ ocupa una depresión estrecha de menos de 20 kilómetros de ancho, asentada en medio de un complejo volcánico y marcada por fuertes irregularidades en su relieve, ocupando en su mayor parte la cuenca del Río Guayllabamba, que a su vez forma parte de la cuenca alta del Río Esmeraldas que desemboca en el Océano Pacífico. El sistema hidrográfico del DMQ está conformado por ríos de montaña, todos ellos afluentes al Río Guayllabamba (El Machángara, San Pedro, Monjas, Cinto, Mindo, Saloya, Blanco), que nacen en las estribaciones de los volcanes Atacazo, Illinizas, Rucu y Guagua Pichincha, Cotopaxi y Sincholagua, así como de las laderas occidentales y orientales de las cordilleras Oriental y Occidental (...)

Las microcuencas en el DMQ están asociadas a dos subcuencas: la del Río Blanco y la del Río Guayllabamba. Éstas conforman la red interandina de drenaje, limitada por las cordilleras paralelas de los Andes al Este y Oeste y, por cadenas volcánicas transversales al Norte y Sur. Dentro de esta cuenca, específicamente dentro del Distrito, fluyen algunos importantes ríos como El Guayllabamba, El Machángara, Las Monjas, Pita y San Pedro.

El Río Machángara y la quebrada Río Grande atraviesan directamente el núcleo urbano de Quito, con una longitud total de 9.5 y 3.5 km, respectivamente; los márgenes de estos ríos están en malas condiciones ambientales y sanitarias debido a las descargas de aguas residuales e industriales que se vierten a estos afluentes. Existen muchas quebradas que son barrancos con bordes agudos que

¹⁷ Secretaría de Seguridad, ATLAS DE AMENAZAS NATURALES Y EXPOSICIÓN DE INFRAESTRUCTURA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, segunda edición. Quito, 2015.

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 17



pueden alcanzar de 15 a 20 m de profundidad; son arroyos de montañas de fuerte pendiente, de régimen intermitente, que en algunos meses del año crecen repentinamente y de manera violenta durante las precipitaciones intensas que se presentan en épocas lluviosas, mantienen un escurrimiento permanente. Algunas de estas quebradas, con el paso de los años y el crecimiento acelerado de la población, han sido rellenadas para posterior ubicación de infraestructuras que sumado a la impermeabilidad de espacios urbanos, provocan inundaciones en las cotas bajas de la ciudad.¹⁹

Principales amenazas en el DMQ

El Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito señala que: El Ecuador se encuentra situado en una de las zonas de más alta complejidad tectónica, en donde las placas de Nazca y Sudamérica se encuentran generando una alta actividad sísmica y volcánica. Adicionalmente, se encuentra en la Zona de Convergencia Intertropical que genera condiciones para que se presenten amenazas de origen hidrometeorológico (inundaciones, sequías, tormentas, heladas, efectos del fenómeno de El Niño), y por sus condiciones geomorfológicas, soporta procesos como deslizamientos, flujos de lodos y erosión, que tienen impactos negativos en la sociedad.²⁰

Susceptibilidad y Amenaza

La susceptibilidad expresa la facilidad con que un fenómeno puede ocurrir sobre la base de las condiciones locales del terreno. Así mismo, la susceptibilidad es una propiedad del terreno que indica qué tan favorables o desfavorables son las condiciones del terreno para que puedan ocurrir eventos como deslizamientos, inundaciones, hundimientos, flujos de lodo y escombros, entre otros.

La amenaza o peligro, es un evento que tiene probabilidad de ocurrir y capacidad de producir daños físicos, económicos y ambientales. UNDRO UNESCO, 1979-1990, definen a la amenaza como la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno potencialmente dañino de una magnitud dada, durante un período específico y en una localidad determinada (...)

Es importante señalar que los procesos inadecuados de desarrollo, manifestados por la ocupación del suelo en forma desordenada, conjuntamente con una continua degradación ambiental, conllevan a una elevada amenaza territorial, caracterizada por un incorrecto emplazamiento de las actividades antropogénicas, las que limitan el desarrollo territorial con consecuencias impredecibles.

Los desastres no obedecen a hechos fortuitos y casuales, sino a un incorrecto manejo de los componentes descritos. Es necesario realizar estudios de las amenazas naturales como un componente determinante para la disminución de los probables desastres y así estar prevenidos en caso de eventos adversos.²¹

- **Susceptibilidad a movimientos en masa**

¹⁹ Ibíd. Pág. 44

²⁰ Ibíd., pág. 17

²¹ Ibíd., pág. 64



Los movimientos en masa son desplazamientos ladera abajo de una masa de suelo o roca cuyo movimiento ocurre predominantemente a lo largo de una superficie de deslizamiento o de cizalla. En la clasificación de Varnes (1978), se clasifican los deslizamientos, según la forma de la superficie de deslizamiento por la cual se desliza el material, en rotacionales, traslacionales, flujos de tierra, flujos de lodo y flujos de detritos, entre los principales.

Los fenómenos más comunes que se desarrollan en los territorios del DMQ, son los deslizamientos y desprendimientos que se generan en las márgenes de las quebradas, taludes de vías y en pendientes mayores a 30°, así como flujo de lodo y escombros.²²

- **Susceptibilidad a Inundaciones**

En la ciudad de Quito y sus alrededores, las anegaciones de las avenidas y calles se producen de manera rápida, asociadas con lluvias intensas en las partes altas de las cuencas de fuertes pendientes, lluvias que son repentinas. Por otra parte, los ríos que discurren en valles inundables de bajas pendientes pueden fluir por ellas dejando cauces abandonados e inundar nuevos terrenos. Las inundaciones están relacionadas con los patrones de lluvia de cada área territorial / zona local.

(...) El principal problema del DMQ ante las inundaciones es la presencia de fuertes lluvias bien localizadas, de corta duración (rara vez más de una a dos horas), acompañadas de granizo, que se producen generalmente en épocas lluviosas, y ocasionalmente en los meses que se conocen como secos, provocando desbordes en ríos y/o quebradas.

29

Es necesario manifestar que, en la parte urbana, las inundaciones además son provocadas por causas antrópicas, por la interacción entre hombre y naturaleza como: taponamiento y rotura de sistemas de recolección de aguas lluvias y alcantarillado o colectores, relleno de los drenes naturales que son las quebradas, impermeabilización de los suelos (lo que aumenta la cantidad y la velocidad del agua a evacuar), tala de bosques, inadecuado uso de suelo, construcciones y asentamientos humanos cerca de las vertientes de agua y en las franjas de protección de cuencas hidrográficas, entre otras.²³

- **Amenaza Volcánica**

Los volcanes generan fenómenos con efectos locales, regionales y globales. Localmente incluyen deformación de la montaña, agrietamientos por donde surgen rocas fundidas, vapores, gases y ceniza que pueden derretir, cuando existen, los casquetes glaciares que entonces descienden por los valles en forma de flujo con mezcla de materiales del volcán. La columna eruptiva con ceniza, bloques incandescentes y gases, puede colapsar parcialmente por su propio peso y descender velozmente por los flancos del volcán, en forma de flujos de fragmentos de roca, cenizas y gases muy calientes que arrasan, queman y sepultan cuanto esté a su paso.¹ Las erupciones volcánicas son más espectaculares y violentas, entre las distintas manifestaciones de la dinámica interna de nuestro planeta.

El arco volcánico ecuatoriano es, en efecto, el resultado de la subducción de la placa oceánica de Nazca bajo la placa continental sudamericana y varios volcanes apagados o potencialmente activos

²² *Ibíd.*, pág. 65

²³ *Ibíd.*, pág. 67



se distribuyen siguiendo cuatro alineamientos a lo largo de la cordillera Occidental, del callejón interandino, de la cordillera Real y en el Oriente.

La historia del Ecuador está marcada por eventos desastrosos ocasionados por una serie de fenómenos de origen natural de gran magnitud y gran extensión, como es la actividad volcánica. Estos eventos causaron desequilibrios ambientales muy graves que, en algunos casos, tuvieron consecuencias a largo plazo (...)

Se define volcán como una estructura geológica originada por una fisura en la superficie de la tierra, que puede encontrarse en los continentes y en el fondo de los océanos; por donde son expulsados al exterior humo, vapor de agua, gases, cenizas, rocas, piroclastos, lahares y lava a elevadas temperaturas.

Varios volcanes activos están localizados en o cerca del Distrito. El Guagua Pichincha ha afectado seriamente a Quito en varias ocasiones a lo largo de la historia en: 1560, 1575, 1582, 1660 y, menos intensamente, en 1843 y 1868. Es sobre todo la erupción de 1660 la que más ha marcado la memoria y dejado testimonios escritos, debido a las grandes cantidades de ceniza que se depositaron en la ciudad.

El Cotopaxi, ubicado aproximadamente a 60 km al Sur Oriente de Quito, ha experimentado igualmente varias erupciones, de las cuales algunas llevaron ceniza hasta Quito y afectaron gravemente al valle de Los Chillos y, en menor medida, al valle de Cumbayá-Tumbaco bajo el efecto de flujos de lodo (o lahares), producto de la fusión parcial del glaciar que cubre al volcán (1742, 1744, 1768 y 1877) (...)

Los flujos piroclásticos (masas incandescentes formadas por ceniza, gases y fragmentos de roca a altas temperaturas), constan entre las amenazas volcánicas más destructoras, pero, globalmente, salvo en el caso poco probable de erupción del Pululahua o del Ninahuilca, el DMQ está relativamente poco expuesto a este tipo de fenómeno. Sin embargo, los flujos piroclásticos del Guagua Pichincha, posibles en el flanco oeste del volcán, podrían amenazar localidades como Lloa, situadas a proximidad del cráter, pero en el caso del DMQ, los peligros más inquietantes son: la caída de ceniza y los flujos de lodo. Quito, ha experimentado, recientemente, caídas de ceniza, pero podría tratarse de mayores cantidades como fue en 1660.

Las amenazas volcánicas más temibles para el Distrito, debido a su carácter destructor, son los flujos de escombros y lodo (lahares). Se trata esencialmente de flujos de lodo que pueden producir las erupciones del Guagua Pichincha y del Cotopaxi (...)²⁴

- **Amenaza Sísmica**

Ecuador es un país tectónicamente activo y de alta sismicidad a razón de encontrarse en la zona de subducción de la placa oceánica de Nazca bajo la placa continental de Sudamérica, además del sinnúmero de fallas geológicas que existen en el país. Un sismo es considerado como un movimiento rápido y brusco de las fallas y fracturas en el interior de la corteza terrestre, los cuales liberan gran cantidad de energía acumulada durante un largo tiempo.

²⁴ *Ibíd.*, pág. 69



La amenaza sísmica es la probabilidad de que en una región determinada ocurran vibraciones sísmicas con un cierto nivel de intensidad y magnitud, en un período preestablecido. Debido a que, fenómenos como los terremotos, obedecen a causas que son activas desde hace millones de años (el choque de placas tectónicas), su ocurrencia puede considerarse como una variable estacionaria en el tiempo; es decir, donde ha ocurrido grandes terremotos, es probable que en el futuro ocurran otros de magnitud similar.

El nivel con el que las vibraciones sísmicas llegan a un sitio depende de varios factores: la magnitud del terremoto; la distancia desde la falla (fractura) hasta un sitio de interés; y, el llamado “efecto local”, que depende de los tipos y espesores de suelos, el relieve y la topografía.

Los suelos blandos depositados sobre las rocas, amplifican las vibraciones sísmicas y, por lo tanto, los daños tienden a ser mayores. Las vibraciones generan efectos secundarios, principalmente, deslizamientos y licuación de suelo. La licuefacción del suelo está conformada por depósitos arenosos con alto contenido de agua, se comportan como líquidos al paso de las vibraciones, de modo que estructuras, edificios o casas que estén cimentados sobre ellos y pueden hundirse parcialmente.

El DMQ se halla al interior de una importante zona sismo-tectónica, por lo que es muy importante estudiar la exposición de los elementos críticos frente a esta amenaza.

31

(...) La amenaza sísmica se define como la condición latente derivada de la posible ocurrencia de un sismo de cierta magnitud, distancia y profundidad, que puede causar daño a la población y sus bienes, la infraestructura, el ambiente y la economía pública y privada.²⁵

- **Susceptibilidad a Incendios Forestales**

Los incendios forestales son eventos considerados catastróficos por su incidencia en la pérdida de infraestructura y el gran deterioro ambiental que producen; por ello la importancia de conocer las áreas susceptibles a este fenómeno con la finalidad de conseguir un adecuado manejo del territorio.

Factores como la inflamabilidad y la combustibilidad definen el grado de susceptibilidad a incendios forestales que tiene un determinado sector de estudio, información que es importante para desarrollar actividades de prevención con el fin de disminuir la ocurrencia los mismos.

En este tipo de eventos se debe considerar, además, otras variables que pueden cambiar no solamente en el espacio de estudio sino también en el tiempo (temperatura, nivel e intensidad de lluvia, pendiente, accesibilidad, tipo de cobertura vegetal, entre otras), por lo que, este evento en particular debería ser monitoreado constantemente.

Estudios detallados con un enfoque multitemporal continuo permiten el mejor tratamiento de la gestión de riesgos por incendios forestales, lo que permite no solamente disminuir las pérdidas económicas, sino que trae beneficios ambientales, la reducción de incendios ayuda al manejo de microclimas y mantenimiento de la diversidad de especies vegetales y animales.

²⁵ *Ibíd.*, pág. 72



En el DMQ se ha identificado un porcentaje significativo de áreas susceptibles a incendios forestales, especialmente en los bosques que recorren en sentido Norte-Sur la parte central del Distrito, así como aquellos que se ubican en la parte Oriental del mismo.²⁶

De acuerdo con lo expuesto en El Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito se considera que la ciudad presenta las siguientes susceptibilidades y amenazas naturales:

- Movimientos en masa
- Inundaciones
- Amenaza volcánica
- Amenaza sísmica
- Incendios forestales

A estas susceptibilidades y amenazas naturales se deben agregar las que son propias de la acción humana (antropogénicas o antrópicas).

b. Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito”²⁷

En sesión ordinaria No. 268 del Concejo Metropolitano de Quito, de 24 de enero de 2023, este cuerpo edilicio aprobó el *Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito”*, para su correspondiente implementación por parte de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, conforme lo previsto en los artículos 3830 y 3831 del Código Municipal.

El Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito” menciona: (...) *Para el caso Quito se han seleccionado las siguientes amenazas: Sísmica, Volcánica, Lluvias intensas, déficit hídrico. Por lo que es necesario caracterizar estas cuatro amenazas a través de: área de afectación, magnitud o intensidad y, frecuencia o probabilidad de ocurrencia.*

Eventos Peligrosos:

- *Sísmica: Frecuente (Tr: 43 años), Ocasional (Tr: 72años), Esporádico (Tr: 475años)*
- *Volcánica: Caída de ceniza y flujo de lahares*
- *Lluvias intensas: Frecuente (Tr:5 años), Ocasional (Tr: 25 años), Esporádico (Tr: 100 años)²⁸*

c. Cuencas Hidrográficas del DMQ

De acuerdo con información existente en medios digitales, la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial²⁹, reconoce la presencia de 14 cuencas hidrográficas en el Distrito. *Se trata*

²⁶ *Ibíd.*, pág. 75

²⁷ Resolución No. C10-2023, 30 de enero de 2023

²⁸ Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito”, Pág. 325

²⁹ https://www.gifex.com/fullsize/2011-10-25-14671/Cuencas_hidrograficas_del_Distrito_Metropolitano_de_Quito.html



de 14 cuencas hidrográficas de los ríos: San Pedro, Pita, Machángara, Pachijal, Intag, Chiche, Guambi, Uravia, Guayllabamba, Monjas, Alambi, Mindo, El Cinto-Saloya, y Coyago.

d. GLOSARIO DE TÉRMINOS DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES, GUÍA DE CONSULTA (Resolución No. SGR-056-2018)³⁰

Amenaza: Es un proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales (UNISDR - Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Asamblea General, Naciones Unidas, 2016).

Amenaza natural: Asociada predominantemente a procesos y fenómenos naturales (UNISDR - Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Asamblea General, Naciones Unidas, 2016).

Amenazas antropógenas o de origen humano: Son las inducidas de forma total o predominante por las actividades y las decisiones humanas. Este término no abarca la existencia o el riesgo de conflictos armados y otras situaciones de inestabilidad o tensión social que están sujetas al derecho internacional humanitario y la legislación nacional (UNISDR - Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Asamblea General, Naciones Unidas, 2016).

Susceptibilidad: Es el grado de fragilidad interna de un sujeto, objeto o sistema para enfrentar una amenaza y recibir un posible impacto debido a la ocurrencia de un evento peligroso. (CIFEN)

Vulnerabilidad: Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas (UNISDR - Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Asamblea General, Naciones Unidas, 2016).

Víctima: Persona afectada que ha sufrido daño en su salud e integridad física o mental provocado por un evento peligroso, requiere básicamente atención en salud (SGR- Metodología de Evaluación Inicial de Necesidades).

Afectados: Las personas que resultan perjudicadas, directa o indirectamente, por un suceso peligroso.

Se considera directamente afectado a aquel que ha sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en la salud; los que han sido evacuados, desplazados, reubicados o han enfrentado daños directos en sus medios de vida o sus bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales.

Indirectamente afectados son los que han sufrido consecuencias, distintas o añadidas a los efectos directos, al cabo del tiempo debido a interrupciones o cambios en la economía, las infraestructuras vitales, los servicios básicos, el comercio o el trabajo, o consecuencias sociales, sanitarias y

³⁰ Glosario de Términos de Gestión de Riesgos de Desastres, Guía de Consulta, Secretaría de Gestión de Riesgos (Resolución No. SGR-056-2018)



psicológicas (UNISDR - Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Asamblea General, Naciones Unidas, 2016).

Damnificado: Persona que sufre los impactos directos de un evento peligroso en los servicios básicos, comunitarios o en sus medios de subsistencia, y que no puede continuar con su actividad normal. Todos los damnificados son objeto de asistencia humanitaria (SGR- Metodología de Evaluación Inicial de Necesidades).

Emergencia: Es un evento que pone en peligro a las personas, los bienes o la continuidad de los servicios en la comunidad y que requieren una respuesta inmediata y eficaz a través de las entidades locales (SGR- Manual del Comité de Operaciones de Emergencia, 2017).

Desastre: Es una interrupción grave en el funcionamiento de la comunidad en alguna escala, debido a la interacción de eventos peligrosos con las condiciones de exposición y de vulnerabilidad que conlleven a pérdidas o impactos de alguno de los siguientes tipos: humanos, materiales, económicos o ambientales que requiere atención del Estado central (SGR- Manual del Comité de Operaciones de Emergencia, 2017).

Riesgo de desastres: Es la probable pérdida de vidas o daños ocurridos en una sociedad o comunidad en un período de tiempo específico, que está determinado por la amenaza, vulnerabilidad y capacidad de respuesta (UNISDR - Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Asamblea General, Naciones Unidas, 2016).

Prevención de riesgos: Actividades y medidas encaminadas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos (UNISDR - Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Asamblea General, Naciones Unidas, 2016).

Mitigación: Disminución o reducción al mínimo de los efectos adversos de un suceso peligroso (UNISDR - Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Asamblea General, Naciones Unidas, 2016).

Recuperación: Restablecimiento o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los bienes, sistemas y actividades económicas, físicas, sociales, culturales y ambientales de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de “reconstruir mejor”, con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro (UNISDR - Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Asamblea General, Naciones Unidas, 2016).

Escenarios de afectación: Es un análisis técnico que describe, de manera general, las condiciones probables de daños y pérdidas que puede sufrir la población y sus medios de vida, ante la ocurrencia de eventos de origen natural, socio natural o antrópico teniendo en cuenta su intensidad, magnitud y frecuencia, así como las condiciones de vulnerabilidad que incluye la fragilidad, exposición y resiliencia de los elementos que conforman los territorios como: población, infraestructura, actividades económicas, entre otros (SGR).



e. **Otras definiciones**

- **Cuenca hidrográfica:** Sistema integrado por varias subcuencas o microcuencas. Refiere a la definición geográfica de la misma, es el contorno o límite de la misma que drena agua en un punto en común. Es toda el área de terreno que contribuye al flujo de agua en un río o quebrada. También se conoce como el área de captación o área de terreno de donde provienen las aguas de un río, quebrada, lago, laguna, humedal, estuario, embalse, acuífero, manantial o pantano.
- **Subcuenca hidrográfica:** Conjunto de microcuencas que drenan a un solo cauce con caudal fluctuante pero permanente.
- **Microcuenca hidrográfica:** Una microcuenca es toda área en la que su drenaje va a dar al cauce principal de una subcuenca; es decir, que una subcuenca está dividida en varias microcuencas.
- **Quebrada:** Es toda área que desarrolla su drenaje directamente a la corriente principal de una microcuenca.

5. **CONCLUSIONES**

- 1) *La Constitución de La República del Ecuador dispone que recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado:*
 - *Personas adultas mayores,*
 - *Niñas, niños y adolescentes,*
 - *Mujeres embarazadas,*
 - *Personas con discapacidad,*
 - *Personas privadas de libertad,*
 - *Personas que adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad,*
 - *Personas en situación de riesgo, víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil,*
 - *Personas víctimas de desastres naturales o antropogénicos.*

35

Bajo esta disposición de la norma suprema y en relación con los desastres naturales o antropogénicos, para que una o varias personas estén consideradas dentro de un grupo de atención prioritaria, necesariamente deben ser víctimas de dichos desastres. Por tanto, la sola residencia en un sitio de riesgo o amenaza de desastre natural o antrópico, en sí misma, no implica pertenecer a un grupo de atención prioritaria; más aún cuando la definición de víctima refiere a la *persona afectada que ha sufrido daño en su salud e integridad física o mental provocado por un evento peligroso (...).*

Sin embargo, es responsabilidad del Estado desarrollar planes y acciones de prevención ante el riesgo, mitigación de desastres, recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales; con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad para las personas, colectividades y la naturaleza, frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico (CRE, Art. 389).

La realización efectiva de los Derechos Humanos es un factor fundamental para el desarrollo integral de las personas. Si bien los Derechos Humanos se sustentan en los



principios de igualdad, universalidad y no discriminación se reconoce la existencia de grupos poblacionales que necesitan protección especial debido a las condiciones en las que viven y se desenvuelven, tales como históricos, socioeconómicos, etarios, físicos, de género, étnicos, ambientales, entre otros.

Consecuentemente, todas las personas, familias y comunidades habitantes del Distrito Metropolitano de Quito que podrían resultar afectadas por un desastre natural o antrópico, definido de manera técnica, pertenecerían a un grupo específico de personas en situación de vulnerabilidad o riesgo.

- 2) Tanto la Constitución, como el COOTAD, al igual que la Ley de Seguridad Pública del Estado, Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Código Orgánico Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito y otros cuerpos normativos no realizan distinción en el derecho de todas las personas a recibir atención para víctimas de desastres naturales o antropogénicos, y ser parte de planes de prevención, mitigación y recuperación; independientemente del tipo de riesgo, susceptibilidad o amenaza a los que la población se encuentre expuesta.
- 3) El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021- 2033 señala que los fenómenos naturales más relevantes que demandan de planes de prevención y mitigación de riesgo en el DMQ son:
 - Movimientos en masa
 - Inundaciones
 - Subsistencia
 - Erupciones volcánicas; y,
 - Sismos

36

En el punto 3.3.2.2. del PMDOT se señala que *las inundaciones son eventos naturales y recurrentes en las cuencas hidrográficas; según su duración puede ser rápida o lenta, o, según su origen pueden clasificarse en fluviales, pluviales o por fallos de infraestructura hidráulica.*

En el PMDOT 2021 - 2033 no se mencionan en ninguna sección las subcuencas hidrográficas del Distrito.

- 4) El Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito señala que la ciudad presenta las siguientes susceptibilidades y amenazas naturales:
 - a. Susceptibilidad a movimientos en masa
 - b. Susceptibilidad a inundaciones
 - c. Amenaza volcánica
 - d. Amenaza sísmica
 - e. Susceptibilidad a Incendios Forestales



En este Atlas se expresa que *Las microcuencas en el DMQ están asociadas a dos subcuencas: la del Río Blanco y la del Río Guayllabamba. Éstas conforman la red interandina de drenaje, limitada por las cordilleras paralelas de los Andes al Este y Oeste y, por cadenas volcánicas transversales al Norte y Sur. Dentro de esta cuenca, específicamente dentro del Distrito, fluyen algunos importantes ríos como El Guayllabamba, El Machángara, Las Monjas, Pita y San Pedro.*

- 5) El Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito “RespondeQuito” considera tres amenazas principales a las que está expuesta la ciudad:
- Sismicidad
 - Lluvias intensas
 - Erupción volcánica

En este documento no se menciona la cuestión de las subcuencas hidrográficas de la ciudad.

- 6) El Plan Integral de Gestión de Riesgos que, de acuerdo con el artículo 3827 del Código Municipal, es el instrumento del Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos no se ha aprobado hasta la presente fecha. Únicamente existe publicado en el sitio Web institucional de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad el “Avance en la formulación del Plan Metropolitano de Gestión Integral del Riesgo”, que tiene por fecha 26 de agosto de 2020.³¹
- 7) Las entidades nacionales y locales competentes deben definir con claridad cuántas y cuáles son las cuencas, subcuencas y microcuencas hidrográficas del Distrito, así como las amenazas y riesgos asociadas a las mismas.
- 8) El Código Municipal en su artículo 3859 menciona que *la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, mediante Informe Técnico de Calificación de Riesgo, definirá las zonas afectadas por fenómenos de carácter geomorfológico o morfo climático, consideradas como en alto riesgo no mitigable.* En este sentido, la definición de personas, familias o viviendas que se encuentran en las diferentes situaciones de vulnerabilidad, amenaza o riesgo natural o antrópico podrá ser determinada de manera técnica, mediante el informe emitido por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos.
- 9) De acuerdo con el Código Municipal, *los subsistemas de los grupos de atención prioritaria, definidos por la Constitución; y, aquellos en situación de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, son el conjunto articulado de entidades, públicas, privadas y comunitarias, políticas públicas, planes, programas, proyectos y servicios que aseguran el ejercicio y garantía de los derechos*

³¹ https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Comisiones%20del%20Concejo%20Metropolitano/Seguridad,%20Convivencia%20Ciudadana%20y%20Gesti%C3%B3n%20de%20Riesgos/2020/2020-09-09/2.%20Documentos%20para%20tratamiento/1.%20Punto/SGSG%20Plan%20de%20Gesti%C3%B3n%20Integral%20de%20Riesgos.pdf



de estos grupos y que forman parte del Sistema”. Sin embargo, en las conclusiones y recomendaciones del Modelo de Gestión del Sistema de Protección Integral, elaborado por la SIS, se incluye la propuesta de reforma a los artículos 896 al 900 de la Ordenanza del Sistema de Protección Integral del DMQ, **a fin de cambiar el denominativo de ‘Subsistemas’ a la inserción de los grupos de atención prioritaria en los organismos del Sistema de Protección Integral, por tratarse de una definición anticonstitucional y antitécnica, que distorsiona por un lado el mandato constitucional que dispone que la protección integral funcione a través de sistemas especializados (Art. 341) y no subsistemas y, por otro lado, genera desarticulación y congestión en los organismos del Sistema precisamente por no tener en cuenta que se trata de instancias especializadas para problemáticas específicas de atención.** (Negritas añadidas).

Es decir que, una propuesta de reforma al LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL, TÍTULO I del Código Municipal del DMQ debería dirigirse hacia el cambio de denominación de “subsistemas” (arts. 896, 897 y 900) a “grupos de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad o riesgo”, para que esta denominación guarde relación y congruencia con la normativa vigente y consideraciones en el ámbito de los derechos internacional y nacionalmente reconocidos.

- 10) El enfoque de interseccionalidad en derechos permite analizar y comprender al ser humano en sus distintos factores; así, aplicando este enfoque a un contexto de riesgos, se tiene que las personas, familias y comunidades que se encuentran expuestas o que son víctimas de amenazas naturales o antrópicas, en muchas ocasiones, también están expuestas a situaciones de pobreza, desempleo, falta de vivienda, entre otras situaciones que, precisamente les que impulsan a las personas a habitar en zonas de riesgo. Por ello, la atención a las personas en situación de vulnerabilidad por su exposición o al ser víctimas de riesgos naturales debe hacerse también desde las causas que motivan la presencia de esas personas en los lugares de riesgo.

De igual modo, dentro de la vulnerabilidad que presentan los habitantes que se encuentran en zonas de riesgo, existen grupos de atención prioritaria que demandan atención preferencial, como niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, personas con enfermedades catastróficas, entre otras.

- 11) La incorporación de un subestima específico, dentro del Sistema de Protección Integral, para ciudadanos residentes en zonas de riesgo asociado a subcuencas hidrográficas podría generar exclusión hacia las y los ciudadanos que se encuentran expuestos a susceptibilidad, riesgo o amenaza por causa de otros factores naturales o antrópicos que pudieran producir desastres, así como ante las consecuencias de los mismos.
- 12) La Procuraduría Metropolitana, en Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0859-O, sugiere el análisis de un texto alternativo respecto de la redacción del artículo único del proyecto de ordenanza.



- 13) El informe técnico emitido por la Dirección Metropolitana de Riesgos, en relación con la propuesta de reforma de ordenada en cuestión señala que: *“La propuesta no detalla los elementos que debe contemplar el desarrollo del modelo conceptual de un subsistema que forma parte de un modelo de gestión integral”*; y que, *“la propuesta no indica las integraciones que tendrá con otros sistemas que son transversales en el Código Municipal y propuesta de otras políticas públicas enviadas para aprobación”*.

6. RECOMENDACIONES

- 1) Se recomienda aplicar el Modelo de Gestión del Sistema de Protección Integral del DMQ en todas las dependencias municipales y otras entidades que forman parte del Sistema.
- 2) Se recomienda motivar un proceso de reforma del LIBRO II.5 DE LA IGUALDAD, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL, TÍTULO I del Código Municipal del DMQ para que se cambie la denominación de “subsistemas de protección de derechos” a “grupos de atención prioritaria”.
- 3) Se recomienda iniciar un trabajo conjunto entre las diferentes comisiones del Concejo Metropolitano, entidades pertinentes y actores sociales para revisar la consideración de los grupos de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad o riesgo que constan en la normativa local y los considerados por el Consejo de Protección de Derechos, para que se analice la incorporación de las personas que adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, personas víctimas de desastres naturales o antropogénicos, personas privadas de la libertad u otras.
- 4) Se recomienda analizar la posibilidad de incorporar un solo subsistema de Protección Integral (cambiando el término por “grupo de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad o riesgo”) a todas las personas que se encuentran expuestas a amenazas naturales de movimientos en masa, riesgo sísmico, inundaciones, erupción volcánica, incendios forestales, entre otras, así como amenazas de origen antrópico; de acuerdo con lo señalado en la documentación técnica a la que se ha hecho referencia en el presente informe y la que se genere a futuro.
- 5) Se recomienda iniciar un amplio debate ciudadano sobre los procesos de recuperación y resiliencia de las personas, familias y comunidades que resulten afectadas, damnificadas o víctimas de los efectos de amenazas y desastres naturales o antrópicos, como mecanismo para garantizar sus derechos.
- 6) Se recomienda revisar y actualizar de manera periódica y de acuerdo con los estándares internacionales, el formato del Informe Técnico de Calificación de Riesgo para determinar la atención que la municipalidad y otras instancias del Estado pueden y deben brindar a la población que se encuentra en situación de riesgo o amenaza por factores naturales o antrópicos.



- 7) Se recomienda analizar la propuesta de la Ordenanza Verde-Azul presentada por la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, a fin de empatar estas propuestas de tal forma que se logre una integración de políticas públicas a desarrollarse; tomando en cuenta lo dispuesto en la Sentencia No. 2167-21-EP22 de la Corte Constitucional.

- 8) Se recomienda motivar a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda para que, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 3487 del Código Municipal se establezca el reglamento para las reubicaciones emergentes de los hogares que, habiéndose instalado en zonas de riesgo no mitigable, estén en peligro o fueren afectados por fenómenos naturales y requieran de reubicaciones o reasentamientos urgentes puedan acceder, de modo prioritario, a espacios del inventario de tierras o a programas municipales de vivienda. Al igual que se recomienda motivar a la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad para que apruebe El Plan Integral de Gestión de Riesgos, de acuerdo con lo señalado el artículo 3827 del Código Municipal.

- 9) No se recomienda la incorporación del Subsistema de Protección Integral a los ciudadanos/as que residen en zonas de riesgo asociado a las subcuencas hidrográficas, en una eventual ordenanza reformativa al artículo 900 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito en el Libro II.5, de la Igualdad, Género e Inclusión Social, Título I; por cuanto, resulta improcedente, en relación con la normativa anteriormente expuesta y los elementos técnicos mencionados.

Elaboración:	Lic. Diego Castro Cruz Técnico DMGI	
Revisión:	Ab. Renán Moyano Jaramillo Asesor Jurídico SIS	
Revisión:	Ing. Gabriela Falconí Guamán Directora DMGI	
Aprobación:	MSc. Fernando Sánchez Cobo Secretario de Inclusión Social	