



PORTAFOLIO REFLEXIVO DIGITAL
Ensayo de Reflexión

**ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA PARA LA GESTIÓN
INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES (LOGIRD)**

Estudiante

Jenny Graciela Fernández Carpio

Coordinadora de Titulación

Carolina Portaluppi Castro

UNIVERSIDAD CASA GRANDE

Maestría en Administración Pública

Mayo - 2024



**PROPUESTA DE CLÁUSULA DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS DE
TITULACIÓN**

Yo, **JENNY GRACIELA FERNÁNDEZ CARPIO**, autora del trabajo de titulación **“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES (LOGIRD)”**, certifico que el trabajo de investigación es una creación de mi autoría, por lo que sus contenidos son originales, de exclusiva responsabilidad de su autor y no infringen derechos de autor de terceras personas. Con lo cual, exonero a la Universidad Casa Grande de reclamos o acciones legales.

JENNY GRACIELA FERNÁNDEZ CARPIO
C.I. 0913321519



Yo, **JENNY GRACIELA FERNÁNDEZ CARPIO**, en calidad de autor y titular de del trabajo de investigación **“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES (LOGIRD)”** para optar por el Posgrado en Administración Pública, autorizo a la Universidad Casa Grande para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de titulación en su Repositorio Digital de acceso abierto, con fines estrictamente académicos, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior. Asimismo, autorizo a la Universidad Casa Grande a reproducir, distribuir, comunicar y poner a disposición del público mi documento de trabajo de titulación en formato físico o digital y en cualquier medio sin modificar su contenido, sin perjuicio del reconocimiento que deba hacer la Universidad sobre la autoría de dichos trabajos.

JENNY GRACIEAL FERNÁNDEZ CARPIO

C.I. 0913321519

Índice

<u>5</u> 1	Antecedentes	5
2	Fundamentos de derecho público.....	8
3	Participación ciudadana.....	8
4	Principales instrumentos de planificación.....	9
5	Principales instrumentos de financiamiento.....	10
6	Perspectivas de las compras y contratación pública.....	11
7	Formación de talento humano.....	13
8	Control gubernamental.....	14
9	Enfoque de los derechos humanos y la naturaleza.....	15
0	Enfoque de estado plurinacional.....	15
11	Reflexión.....	16
12	Bibliografía.....	16

1 Antecedentes

La Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (LOGIRD) fue aprobada el 23 de enero de 2024, por el Pleno de la Asamblea Nacional y entró en vigor el 30 de enero de 2024, una vez publicada en el Registro Oficial Tercer Suplemento No. 488.

Las dos últimas décadas se suscitaron en el país fenómenos de origen natural y antrópicos como: el sismo de 1987, la inundación de 1997 por el fenómeno El Niño, la activación del volcán Cotopaxi en 2015, las inundaciones de 2008, el terremoto de 2016, la pandemia del COVID 19 en el 2020, que han afectado a miles de personas en las diferentes regiones del Ecuador y causado cuantiosas pérdidas económicas al país.

Los principales antecedentes constitucionales para la formación de una Ley Orgánica de Gestión Integral del Riesgo de Desastres los encontramos en los artículos 389 y 390 mismos que establecen que el Estado asume la responsabilidad de proteger a las personas, colectividad y el medio ambiente de los desastres de origen natural o antrópico y que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (Art.389), que desarrollan el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico y que, 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 (Art.390).

Otros fundamentos constitucionales están en el Art. 35 que prioriza la atención y protección a grupos vulnerables, tanto en el ámbito público como privado, afectados por desastres naturales o antropogénicos; el Art. 38 obliga al estado a establecer políticas

públicas y programas de atención preferente en caso de desastres o emergencias a las personas adultas mayores, reconociendo la diversidad y particularidad de las diferentes áreas geográficas, la inequidad relacionada al género, cultura, y otros aspectos identitarios; el Art.46 asegura el compromiso del Estado para garantizar el bienestar y la seguridad de niños, niñas y adolescentes en situación de desastres y emergencias; el Art. 261 plantea que el Estado asume las competencias exclusivas en el manejo de desastres naturales; el Art. 281 garantiza el compromiso del Estado de proporcionar alimentos a las poblaciones afectadas por desastres naturales o antrópicos, promoviendo la resiliencia y autosuficiencia a largo plazo de la soberanía alimentaria y; el Art. 397 afirma la responsabilidad del Estado en caso de ocurrir algún daño al medio ambiente, de intervenir para garantizar la salud de las personas, recuperación de los ecosistemas perjudicados e imposición de sanciones contra el operador responsable del daño.

Desde el año 2017 en adelante, se presentaron 6 proyectos de ley relacionados al Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Informe para 2do debate):

- Proyectos de la Ley de Gestión de Riesgos presentado por la ex asambleísta Ana Belén Marín (2017) y la ex asambleísta Silvia Salgado (2018),
- Proyecto de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos presentado por la ex asambleísta Carmen García (2018),
- Proyecto de Ley de Código de Seguridad del Estado del entonces presidente de la República Lcdo. Lenin Moreno (2018).
- Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, del asambleísta Luis Marcillo Ruiz (2021).

La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, en Sesión Ordinaria No. 24 de 13 de agosto de 2021, aprobó la unificación de estos proyectos de ley relacionados al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, el 8 de junio de 2022 en sesión Nro. 129, aprobó que el Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos, Desastres, Endemia y Pandemia presentado por el asambleísta Marcos Raúl Luis Molina Jurado, se unifique al proyecto de Código Orgánico de Seguridad Integral y demás proyectos de ley en la materia, previamente unificados.

El 22 de septiembre de 2021, en Sesión No. 40, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral, inició la socialización del proyecto de ley.

En Sesión Nro. 791 de 11 de agosto de 2022, se realizó el primer debate del “Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgo de Desastres” por parte del Pleno de la Asamblea Nacional.

En Sesión 874 de 7 de diciembre de 2023, el Pleno de la Asamblea Nacional discutió, y aprobó el segundo debate “El Proyecto de Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres”, cumpliendo con la Constitución de la República del Ecuador art. 137 y art. 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El 30 de enero de 2024 la “Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres” entró en vigor, una vez publicada en el Registro Oficial Tercer Suplemento 488.

2 Fundamentos de derecho público

La Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres tiene rango de ley orgánica porque cumple con tres de las cuatro causas o razones constitucionales por las cuales una ley debe ser orgánica art. 133 de la Constitución de la República del Ecuador: *1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución*, en este caso, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos art. 389 (Constitución 2008); *2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales*, se refiere a los derechos humanos y de la naturaleza (artículos 35, 38.6, 46.6, 281.12, 389.4 de la Constitución) *3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados*, para esta ley se tiene como referencia directa el art. 390 de la Constitución, que establece que la gestión integral del riesgo de desastres se guiará por el principio de descentralización subsidiaria.

3 Participación ciudadana

Esta ley es el resultado del esfuerzo, trabajo, colaboración y aporte de varios actores como: asambleístas, ex asambleístas a través de sus proyectos, organizaciones de la sociedad civil, académicos, expertos nacionales e internacionales, representantes institucionales, que, en quince sesiones, a través de mesas técnicas de trabajo, comparencias, emitieron sus observaciones y recomendaciones al proyecto de ley, para que fueran procesadas, debatidas, consideradas e incorporadas al proyecto de ley para su aprobación correspondiente.

4 Principales instrumentos de planificación

La Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, define instrumentos de la planificación nacional y territorial que son: Plan Nacional de Desarrollo (instrumento de máximo nivel, vinculante para la planificación nacional y territorial), Agendas nacionales de igualdad, Planes nacionales de adaptación y mitigación del cambio climático, Planes de desarrollo y ordenamiento territorial, de uso y gestión del suelo, Plan Nacional de Recursos Hídricos, Planes de gestión integral e integrada de recursos hídricos por cuenca, binacionales, estratégicos institucionales, sectoriales, específicos de gestión integral del riesgo de desastres y Otros del sector público (art 44). La gestión de riesgos debe transversalizarse en los instrumentos de planificación, con política de estado de largo plazo (15 años) para la reducción del riesgo de desastres, que sea obligatoria y vinculante en la planificación del desarrollo y la gestión ambiental sostenible (art 45).

La ley también dispone de instrumentos de planificación que forman un marco integral para abordar los riesgos de desastres a nivel nacional y subnacional que son:

- Política Nacional de largo plazo para la gestión integral del riesgo (art 45).
- Plan Nacional de reducción del riesgo de desastres (Disposición Transitoria Tercera).
- Plan Nacional para la respuesta a emergencias, desastres y catástrofes (art 13).
- Planes de gestión integral de riesgos de desastres locales (art 48).
- Planes de respuesta de los gobiernos autónomos descentralizados (art 13).
- Planes para la recuperación post desastre (art 30, 69), y otros.

5 Principales instrumentos de financiamiento

Con respecto a los instrumentos de financiamiento, la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece garantizar financiamiento para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo. Los artículos de la LOGIRD enfatizan la importancia de considerar y gestionar los riesgos de desastres en proyectos públicos y privados desde la planificación hasta la ejecución (art 51), responsabilidad de todas las entidades involucradas en proyectos de desarrollo (art 52), un sistema integral para financiar la gestión del riesgo de desastres, en coordinación con varias entidades gubernamentales y la posibilidad de utilizar diferentes fuentes de financiamiento (art 53), implementación de mecanismos de transferencia de riesgos y asegurar inmuebles públicos en zonas de riesgo a través de coordinación entre entidades responsables para reducir impactos negativos de desastres (art 54), involucrar al sector privado en iniciativas de responsabilidad social empresarial relacionadas con la reducción del riesgo de desastres, con la administración y regulación a cargo de un comité intersectorial (art 55).

Con relación a las finanzas subnacionales, los regímenes especiales, gobiernos autónomos descentralizados municipales, distritos metropolitanos y gobiernos autónomos provinciales, en colaboración con autoridades pertinentes y otros actores del sistema, destinarán recursos financieros para realizar acciones que reduzcan la probabilidad de desastres y minimicen sus impactos (art 13), la coordinación entre el ente rector de las finanzas públicas y el ente rector de la gestión integral del riesgo de desastres es fundamental para asegurar una respuesta eficiente y efectiva ante situaciones de crisis. La implementación de una estrategia financiera específica para riesgos de desastres para

asignar recursos de manera eficiente, ayudando a mitigar impactos negativos en la población afectada y en las finanzas del Estado (art 49), el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pueden instaurar contribuciones para financiar el sistema institucional de gestión de riesgos como: tasas, contribuciones especiales y otras iniciativas que permitan una financiación sólida y sostenible a largo plazo, y, fortalecer la capacidad de respuesta del país frente a desastres naturales u otros eventos adversos (art. 50), establecer un sistema financiero sólido y coordinado, que permita asegurar los recursos necesarios para llevar a cabo acciones efectivas de reducción del riesgo de desastres, implicando una colaboración estrecha entre las entidades responsables de las finanzas públicas y la gestión integral del riesgo, inclusión de diversas fuentes de financiamiento para garantizar la sostenibilidad y eficacia de las medidas implementadas (art 53), ejecución de mecanismos de transferencia de riesgos de desastres como: seguros, reaseguros, bonos, etc., que permitan reducir la carga fiscal en caso de desastres naturales y garantizar la estabilidad económica (art 54), creación del Fondo de Responsabilidad Social Empresarial como un mecanismo de financiamiento, fortalecer la resiliencia de las comunidades frente a los desastres y promover un desarrollo más sostenible y equitativo (art 55).

6 Perspectivas de las compras y contratación pública

La Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres regula los procesos de planificación y organización para prevenir y responder a emergencias, desastres, catástrofes, epidemias y pandemias, protegiendo a personas, comunidades y la naturaleza según normas nacionales, y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública regula los procedimientos de adquisición de bienes, servicios y

obras con recursos públicos, articulando todas las instancias en su planificación, presupuesto, control y ejecución, para avalar una gestión eficiente y transparente.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCNP) como la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (LOGIRD) son leyes orgánicas, la primera entró en vigor el 04 de agosto de 2008 , y establece que las emergencias son generadas por acontecimientos graves como: accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales y otras, Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva (Art.6, numeral 31).

En las contrataciones en situaciones de emergencia, esta Ley establece como procedimiento que, para atender las situaciones de emergencia definidas en el artículo 6 numeral 31, previamente a iniciarse el procedimiento, el Ministro de Estado o en general la máxima autoridad de la entidad deberá emitir resolución motivada que declare la emergencia, para justificar la contratación. Dicha resolución se publicará en el Portal de compras públicas. La entidad podrá contratar de manera directa, y bajo responsabilidad de la máxima autoridad, las obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia, podrá, inclusive, contratar con empresas extranjeras. Una vez superada la situación de emergencia, la máxima autoridad de la Entidad Contratante publicará en el Portal de Compras Públicas, un informe que detalle las contrataciones realizadas, el presupuesto empleado y los resultados obtenidos. (art 57).

Por su parte, la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres define emergencia como la *ocurrencia de una situación desencadenada por uno o más*

eventos adversos de origen natural o antrópico que afectan la seguridad, medios de vida y bienes de las personas, requiere de acciones inmediatas y eficaces de los gobiernos autónomos descentralizados y de demás entidades que integran el Sistema Descentralizado de Gestión Integral del Riesgo de Desastres”, y, al desastre como la interrupción muy grave en el funcionamiento de una o más circunscripciones territoriales que excede su capacidad para hacer frente a esta situación (art.5, numeral 6). Además, la LOGIRD abarca todos los procesos de la gestión integral del riesgo de desastres y no solo los procesos de respuesta y atención humanitaria, que son la prioridad en la LOSNCP.

Ambas leyes tienen objetivos distintos, la LOSNCP se enfoca en la contratación pública, mientras que la LOGIRD busca gestionar el riesgo de desastres.

Aunque la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres no incluye una disposición que obligue a reformar a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sería recomendable realizar una revisión exhaustiva de ambos cuerpos legales y considerar ajustes para cumplir con el propósito y finalidad de la LOGIRD. Estos cambios podrían facilitar la asignación eficiente de recursos, simplificar los procesos de compras y adquisiciones, asegurando una gestión efectiva, ágil y transparente de los recursos.

7 Formación de talento humano

En la gestión del talento humano, el Art. 20 de la LOGIRD establece que, las entidades públicas contarán con una unidad de gestión integral de riesgo, a cargo de profesionales con perfil y conocimientos de riesgo; el art 23 plantea que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos cumple un papel crucial en la coordinación y liderazgo

de las acciones relacionadas con la gestión integral del riesgo de desastres en el país. Su función es promover el desarrollo de competencias, adquisición de conocimientos y generación de destrezas en la población, orientadas a la reducción de riesgos; el art 32 plantea la creación de la Comisión Técnica Especializada para la Comprensión y el Conocimiento del Riesgo, para aprovechar todos los recursos disponibles y proteger a las comunidades y los recursos del país frente a eventos adversos; el art 59 integra al Sistema Nacional de Educación en la reducción de riesgos, a través de capacitaciones continuas en prevención, para que puedan responder de manera efectiva ante desastres; el art.60 propone fortalecer la capacidad de las instituciones de educación superior para abordar los desafíos en la gestión integral del riesgo de desastres.

8 Control gubernamental

En nuestro país el control gubernamental lo ejerce la Contraloría General del Estado y otros órganos del sistema, con mecanismos y procesos para supervisar, verificar y evaluar el uso de recursos públicos. Esta ley incorpora disposiciones expresas en esta materia, (art. 71) “...*transparencia y rendición de cuentas en la gestión de recursos públicos*, siendo un precepto de aplicación para las instituciones que manejan recursos públicos, privados, donaciones y otros, obligatoriamente rendir cuentas e informar sobre los recursos y de la ayuda humanitaria recibida en caso de desastres o emergencias, (art. 74) las entidades deben publicar obligatoriamente en su página web la información sobre los recursos destinados a la gestión, realizar auditorías internas y externas de forma periódica, verificar el uso eficiente y eficaz de los recursos, (art. 75) la participación de la ciudadanía en general y el sector privado, para garantizar que las contrataciones efectuadas y que la ayuda humanitaria recibida se hayan realizado de manera

transparente, inclusiva y efectiva, bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía, (art 76) mecanismos de rendición de cuentas como: Informe de acciones y recursos en caso de declaratoria de emergencia o desastres, Informe de acciones y recursos asignados para la recuperación post desastre, para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión integral del riesgo de desastres.

9 Enfoque de los derechos humanos y la naturaleza

La Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres a través de sus artículos 1, 3.1, 10, 11,13, 16, 45, 63, 65, se enfocan en proteger y promover los derechos humanos y de la naturaleza en situaciones de emergencia, asociadas con amenazas de origen natural como causadas por humanos. Busca prevenir, minimizar, responder y recuperar la seguridad y bienestar de las personas afectadas, especialmente grupos vulnerables y prioritarios. Asegura el acceso a servicios básicos como: salud, educación, seguridad alimentaria, agua segura y vivienda, además de preservar la naturaleza.

10 Enfoque de Estado plurinacional

La LOGIRD en su art. 18, incluye como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Integral del Riesgo de Desastres a las organizaciones de la sociedad civil, pueblos, nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montuvio y las comunas que forman parte del Estado Ecuatoriano. Asimismo, el art. 67, obliga a establecer medidas diferenciadas a los grupos de atención prioritaria en las declaratorias de estados de alerta y de emergencia. Particularmente el numeral 3, obliga a adoptar medidas con perspectiva de género, intercultural, plurinacional y de movilidad humana; el numeral 4, obliga a proporcionar información sobre la emergencia en idiomas de relación intercultural y; el numeral 5 señala que se procura establecer medios a través

de los cuales las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montuvio y las comunas que forman parte del Estado Ecuatoriano, puedan participar en la misma medida que otros sectores de la población; para prevenir, mitigar, estar mejor preparados, dar respuesta y recuperarse frente a desastres, así como respetar de forma irrestricta el derecho de los pueblos en aislamiento voluntario.

11 Reflexión

En la maestría de Administración Pública he adquirido conocimientos en Administración Pública, Finanzas Públicas, Compras Públicas, Gestión Pública, Gestión de Talento Humano, Planificación Pública, Control Gubernamental, que me han permitido realizar el análisis a la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastre, permitiéndome tener pensamiento crítico, al analizar aspectos clave de la ley, su legitimidad, aplicación práctica, los roles, responsabilidades y obligaciones de las entidades y actores involucrados en el marco de sus competencias, creándome una visión estratégica para realizar una gestión pública eficiente, eficaz, transparente y de calidad, con capacidad de implementar políticas y estrategias para mejorar mi desempeño profesional en el ámbito público.

12 Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente. *CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR*. 20 de octubre de 2008, 2021, 25 de enero. <https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf>.

CEPSISI_INFORME PARA SEGUNDO DEBATE_LOGIRD y
OTRO_08.05.2023-signed-signed-signed-signed

(Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública)

(LEY ORGÁNICA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE
DESASTRES)