

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE RESPUESTA ANTE DESASTRES Y SU INCIDENCIA EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA SALUD EN EL CANTÓN ESMERALDAS

Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Abogado

Línea de investigación:

ESTADO, DERECHO Y SOCIEDAD

Autor:

Melany Samira Cuero Cortez

Director:

Abg. Mg. Santiago Javier Páliz Ibarra

Esmeraldas - Ecuador

Septiembre 2025

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo: **MELANY SAMIRA CUERO CORTEZ**, con cédula de ciudadanía **0804159804**, autora del trabajo de graduación titulado: “Análisis Jurídico de la implementación del plan de respuesta ante desastres y su incidencia en la garantía del derecho a la salud en el Cantón Esmeraldas”, previa a la obtención del título profesional de **ABOGADO**, en la carrera de **DERECHO**.

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE Esmeraldas, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Esmeraldas, septiembre 2025

MELANY SAMIRA CUERO CORTEZ

CC. 0804159804

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
SEDE ESMERALDAS
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO**

Tema:

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE RESPUESTA
ANTE DESASTRES Y SU INCIDENCIA EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA
SALUD EN EL CANTÓN ESMERALDAS**

Línea de investigación:

ESTADO, DERECHO Y SOCIEDAD

Autor:

Melany Samira Cuero Cortez

Santiago Javier Páliz Ibarra, Ab. Mg.

f. _____

ASESOR

PhD. Wilsón Santiago Vallejo Galárraga Mg.

f. _____

CALIFICADOR

José Ivan Jijón Motato, Ab. Mg.

f. _____

CALIFICADOR

Andrés Sebastián Heredia Alvear, Ab. Mg.

f. _____

COORDINADOR DE LA CARRERA DE DERECHO

Mariana de Jesús Verduga Álvarez, Ab. Mg.

f. _____

SECRETARIA GENERAL PUCESE

Esmeraldas – Ecuador

Septiembre 2025

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a Dios que ha sido mi gran fortaleza en cada paso de este largo camino, sin su guía y amor no podría haber llegado hasta aquí, en los momentos de duda o cansancio, siempre encontré refugio y fuerza para continuar y no rendirme.

A mis amados padres, Evelin Cortez y Javier Cuero los pilares más grandes de mi vida, siempre están a mi lado apoyándome en cada momento y motivándome aun cuando yo misma dudaba de mí. Gracias por su sacrificio, por su esfuerzo y por haberme inculcado valores que son la base de mi formación personal y profesional, este logro también es suyo.

También a mi gran amiga Gineth Cuero, que ha sido más que una compañera en este proceso, su apoyo constante, su amistad sincera es un regalo invaluable, su presencia en los momentos difíciles la convierten en una parte esencial de este camino. Los amo mucho.

AGRADECIMIENTO

De manera muy especial, quiero manifestar mi más profundo agradecimiento a mi profesor Santiago Páliz Ibarra, por su entrega, dedicación y sobre todo paciencia, nada de esto ha sido fácil. Su guía académica y personal, sus consejos siempre oportunos y la generosidad de compartir su experiencia fueron esenciales en mi formación. Gracias por acompañarme con compromiso y confianza en cada paso de este proceso, ayudándome a crecer no solo como profesional, sino también como persona.

Extiendo mi agradecimiento a todos mis docentes, quienes con sus enseñanzas y ejemplo dejaron huellas que se volvieron parte de mí. Cada clase, tutoría y palabra de aliento fueron semillas que ustedes plantaron con tanta paciencia y entrega.

Finalmente, a la universidad, gracias por abrirme las puertas y un espacio para aprender, equivocarme, crecer y forjarme como profesional. Este logro no es solo mío, sino también de cada persona que me acompañó, me apoyó y confió en mí en este camino. A todos ustedes, desde lo más profundo de mi corazón, gracias.

RESUMEN

El presente estudio se adentra en una relación vital el derecho a la salud y la gestión de desastres en el cantón Esmeraldas. No se trata solo de leyes o planes escritos en papel, sino de cómo esas políticas públicas y mecanismos institucionales terminan o no protegiendo la vida y el bienestar de quienes más lo necesitan. Para ello, la investigación se apoyó en un enfoque cualitativo se revisaron normas nacionales e internacionales, estudios académicos, planes de gestión de riesgos y, sobre todo, experiencias reales que la gente de Esmeraldas ha vivido en carne propia durante emergencias.

Lo que salta a la vista es claro, la comunicación oportuna, la educación permanente y la participación de la ciudadanía son claves para que las alertas tempranas funcionen de verdad. Porque de nada sirve tener sistemas sofisticados si la gente no sabe cómo reaccionar cuando la tierra tiembla, el río crece o el mar amenaza con un tsunami.

PALABRAS CLAVE: Atención integral; Derecho a la salud; Esmeraldas; Gestión de desastres; Participación ciudadana; Resiliencia comunitaria

ABSTRACT

This study delves into the vital relationship between the right to health and disaster management in the canton of Esmeraldas. It is not just about laws or plans written on paper, but about how these public policies and institutional mechanisms ultimately protect or fail to protect the lives and well-being of those who need it most. To this end, the research relied on a qualitative approach, reviewing national and international standards, academic studies, risk management plans, and, above all, real experiences that the people of Esmeraldas have lived through during emergencies.

What stands out is clear: timely communication, ongoing education, and citizen participation are key to making early warnings truly effective. Because there is no point in having sophisticated systems if people do not know how to react when the earth shakes, the river rises, or the sea threatens with a tsunami.

KEYWORDS: Comprehensive care; Right to health; Esmeraldas; Disaster management; Citizen participation; Community resilience

INDICE GENERAL DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	10
ANTECEDENTES DEL PROBLEMA	11
DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	12
Delimitación Temporal	12
Delimitación Espacial	12
JUSTIFICACIÓN	13
Relevancia.....	13
Novedad	13
Aplicabilidad.....	13
Beneficiarios	14
OBJETIVOS	15
Objetivo General.....	15
Objetivos Específicos.....	15
CAPITULO I	16
1.1. Principios jurídicos aplicables en situaciones de emergencia y desastre.....	16
1.2. Marco normativo nacional sobre gestión de riesgos y desastres	18
1.2.1. Constitución de la República	18
1.2.2 Ley de Seguridad Pública y del Estado.....	19
1.2.3 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	20
1.3. El plan de respuesta ante desastres del cantón Esmeraldas	21
1.3.1. Mecanismos Operativos Clave: Sistemas de Semáforo y su Implementación.	22
1.4. Retos jurídicos en la implementación efectiva del plan de respuesta	23

CAPITULO II.....	26
2.1. Orígenes históricos del derecho a la salud.....	26
2.2 El derecho a la salud en Ecuador	27
2.3 El derecho a la salud en esmeraldas.....	28
CAPITULO III.....	30
3.1. Caracterización del cantón Esmeraldas: vulnerabilidad y riesgos sanitarios en contextos de desastres	30
3.2. El Plan de Respuesta ante Desastres en Esmeraldas desde un enfoque de salud pública. 31	
3.3. La integración efectiva del derecho a la salud en la respuesta ante desastres	32
3.4. Propuesta de capacitación respecto al Plan de Respuesta ante Desastres ante la población esmeraldeña.....	34
CONCLUSIONES	36
RECOMENDACIONES.....	37
METODOLOGÍA.....	38
Dimensión.....	38
Enfoque.....	38
Tipo de Investigación.....	38
Método	38
GLOSARIO	39
REFERENCIAS.....	41

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se centra en un tema crucial para el cantón Esmeraldas, la implementación del Plan de Respuesta ante Desastres y su relación directa con la garantía del derecho a la salud de sus habitantes. No hablamos de un asunto teórico, sino de una necesidad real en un territorio donde la vulnerabilidad frente a emergencias es una constante. En este contexto, resulta indispensable analizar no solo si el plan existe, sino si funciona de verdad. La eficacia de las estrategias y el respaldo legal que las sustenta deben revisarse con detalle, porque de ello depende que las medidas se apliquen cuando la población más lo necesita.

El cantón Esmeraldas, por su ubicación y sus condiciones sociales y económicas, vive constantemente bajo presión en materia de gestión de riesgos. Su territorio es complejo, está expuesto a terremotos, inundaciones, tsunamis y, al mismo tiempo, a amenazas que nacen de la actividad humana, como accidentes industriales o malas prácticas urbanísticas. Con este panorama, la preparación no es opcional, es determinante. Aquí, un plan de respuesta no puede quedarse en un documento lleno de tecnicismos, debe ser un mecanismo práctico, que funcione en la calle, en los barrios, en los hospitales. Un plan así no solo organiza la reacción frente al desastre, también fortalece la resiliencia de la comunidad, esa capacidad de levantarse después del golpe. Y, sobre todo, asegura que en medio del caos se protejan los derechos básicos, en especial el derecho a la salud, que se vuelve urgente y vital cuando las emergencias sacan a relucir todas las carencias del sistema.

ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Esmeraldas tiene un reto particular su ubicación geográfica y sus condiciones socioeconómicas la convierten en un territorio altamente vulnerable. Los esmeraldeños viven bajo la sombra de amenazas constantes como terremotos, inundaciones, tsunamis, deslizamientos, e incluso riesgos de origen humano. En este escenario, un plan de respuesta no es un simple documento técnico; es un salvavidas colectivo. Es la herramienta que permite proteger derechos fundamentales y, sobre todo, garantizar algo tan básico y a la vez tan frágil en emergencias, el derecho a la salud. En este escenario, y con base en el marco normativo nacional de gestión de riesgos, en el año 2022, como detalla diario el Comercio indica que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas estaba desarrollando el *Plan Cantonal de Respuesta ante Emergencias y Desastres*, como un instrumento técnico-normativo orientado a garantizar una atención efectiva, oportuna y pertinente ante situaciones de emergencia o desastre desde el año 2020. (2020)

En respuesta a este escenario, se aprobó en el año 2022 un Plan de Respuesta que establece objetivos esenciales orientados a proteger la vida y los bienes de la ciudadanía, preservar la gobernanza durante las emergencias, garantizar la coordinación de autoridades e instituciones a través del Comité de Operaciones de Emergencia (COE), optimizar el uso de recursos y generar condiciones para una recuperación temprana con enfoque de resiliencia. Este plan se basa en valores humanitarios y en la protección de derechos fundamentales, entre los cuales se destaca la garantía del derecho a la salud de las personas en necesidad por situaciones de riesgo.

Sin embargo, la práctica mostró un camino más difícil. El plan, aunque sólido en diseño, tropezó con obstáculos poca difusión entre las instituciones, escasa capacitación, falta de simulacros y, quizá lo más preocupante, una débil cultura de gestión de riesgos en la población. Estos vacíos han puesto en riesgo la capacidad real de respuesta, especialmente del sistema de salud local, que debería ser el primero en sostener a la comunidad en momentos de crisis.

DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Delimitación Temporal

El presente trabajo de investigación examinará la implementación del plan de respuesta ante desastres y su incidencia en la garantía del derecho a la salud en el Cantón Esmeraldas durante el periodo comprendido entre los años 2022 y 2024. Este lapso se considera relevante para evaluar la aplicación del plan debido que lo analiza desde el año de su promulgación.

Delimitación Espacial

El presente trabajo de investigación se desarrollará en el cantón Esmeraldas, ubicado en la provincia homónima, en Ecuador. Esta delimitación territorial permite centrar el análisis en la normativa, las políticas y las acciones implementadas de manera específica en esta jurisdicción, con especial atención al Plan de Respuesta ante Desastres elaborado por la Dirección de Gestión de Riesgos de la Municipalidad del cantón Esmeraldas.

JUSTIFICACIÓN

Relevancia

La importancia de este estudio radica en su objetivo central, garantizar la seguridad y la salud de la población del cantón Esmeraldas. No se trata solo de revisar un documento técnico, sino de evaluar si el plan realmente funciona en la práctica cuando la emergencia golpea. Este territorio ha mostrado una alta vulnerabilidad frente a distintos eventos adversos, por lo que resulta clave revisar su operatividad, eficacia y posibles limitaciones. El diagnóstico que aquí se plantea no es un simple ejercicio académico; es una herramienta para detectar fallas, reforzar los mecanismos de protección y asegurar que, en situaciones críticas, la población reciba una respuesta rápida y adecuada que proteja su vida y su bienestar.

Novedad

El carácter novedoso del trabajo está en que aborda una política pública muy reciente, el Plan de Respuesta ante Desastres aprobado en 2022. A la fecha, su existencia todavía no es ampliamente conocida por la población del cantón, lo que lo convierte en un tema poco explorado tanto en la práctica como en la academia. Esa falta de investigaciones previas representa una oportunidad valiosa para aportar conocimiento original, evaluar la estructura jurídica del plan, identificar sus alcances y limitaciones, y valorar qué tan efectivo puede ser para garantizar el derecho a la salud en una zona constantemente golpeada por emergencias.

Aplicabilidad

La pertinencia del análisis se refuerza si recordamos que, desde la aprobación del plan en 2022, el cantón ha enfrentado varias emergencias reales. Inundaciones que dejan comunidades enteras incomunicadas, deslizamientos que bloquean carreteras y cortes de energía en hospitales son ejemplos concretos de los escenarios en los que este plan debía y debe ponerse en marcha. Evaluar cómo se ha aplicado en estos casos no solo permitirá medir su efectividad, sino también señalar en qué puntos requiere mayor solidez.

Además, la investigación subraya la necesidad de capacitar a la población en los aspectos básicos del Plan de Respuesta. Porque, al final, un plan de gestión de riesgos no es solo un documento institucional, necesita de una ciudadanía informada y preparada. Una comunidad que sabe qué hacer en una emergencia puede actuar de manera organizada, colaborar con las autoridades y, en última instancia, salvar vidas.

Beneficiarios

El principal beneficiario de este análisis jurídico es la población del cantón Esmeraldas. Al evaluar la implementación del Plan de Respuesta ante Desastres y su relación con la garantía del derecho a la salud, se pretende identificar mecanismos que fortalezcan la protección de sus derechos en contextos de emergencia y, con ello, consolidar la resiliencia comunitaria frente a futuros eventos adversos.

Específicamente, la recomendación de capacitar a la población sobre temas de desastres tendrá un impacto directo en su capacidad para autoprotegerse y colaborar eficazmente con las autoridades durante una crisis.

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar Jurídicamente la implementación del plan de respuesta ante desastres y su incidencia en la garantía del derecho a la salud en el Cantón Esmeraldas

Objetivos Específicos

- Diagnosticar la aplicación del plan de respuesta ante desastres en el Cantón Esmeraldas.
- Establecer adecuadas capacitaciones ciudadanas en base a un sistema de alertas semaforizadas.

CAPITULO I

1.1. Principios jurídicos aplicables en situaciones de emergencia y desastre

En situaciones de emergencia o desastre ya sea por causas naturales, conflictos armados o crisis sanitarias los derechos no desaparecen, sino que se adaptan a la realidad excepcional del momento. En estas circunstancias, ciertos principios jurídicos adquieren especial importancia porque guían el accionar del Estado, las instituciones y la sociedad.

El objetivo de estos principios es mantener un equilibrio entre la protección de los derechos humanos y las medidas extraordinarias que se deben tomar para preservar el orden público, la vida y la seguridad colectiva. La legalidad, la proporcionalidad, la necesidad y la temporalidad son principios esenciales que justifican la implementación de decisiones fuera de lo común, pero al mismo tiempo imponen límites para prevenir excesos o abusos.

En el marco de atención a desastres según lo indica López (2010) La declaración de emergencia forma parte del Estado de derecho y, en ese marco, debe cumplir con ciertos requisitos y condiciones que actúan como garantías jurídicas destinadas a proteger los derechos humanos durante situaciones excepcionales (pág. 84). Esta garantía se ve reflejada en nuestros principios constitucionales en especial los de legalidad, razonabilidad, temporalidad y proporcionalidad.

Según Durán (2020) el principio de legalidad establece que las autoridades deben actuar "única y exclusivamente con arreglo a las disposiciones legales vigentes" (pág. 101). Esto implica que toda acción de las autoridades se ajuste a la ley, incluso cuando la urgencia apremia, esa legalidad es la que asegura transparencia, evita abusos y protege a los más vulnerables.

Esto cobra especial importancia cuando hablamos de atención ante desastres, según el Plan de Respuesta a Desastres del cantón Esmeraldas (2022), el marco legal no es solo

un documento, sino la columna vertebral que sostiene toda la estructura de coordinación y define cómo se deben llevar a cabo las acciones de respuesta. Gracias a la legalidad, la intervención de las autoridades y la asignación de recursos se realizan de forma transparente y justificada, evitando decisiones arbitrarias. Así, se protege a quienes más lo necesitan, garantizando que los derechos de la población afectada no queden en segundo plano cuando la emergencia golpea.

Respecto al principio de razonabilidad, Maldonado (2013) sostiene que este implica que las decisiones y actuaciones de las autoridades deben guardar coherencia lógica con los fines que persiguen, garantizando además una adecuada proporción entre los medios empleados y los objetivos buscados (pág. 146). En la gestión de desastres, se evidencia que las medidas a seguir deben ser adecuadas para proteger a la población, necesarias para alcanzar dicho propósito y proporcionales tanto a la magnitud del desastre como a las necesidades de quienes resulten afectados.

El principio de temporalidad también juega un papel crucial, Yaulema (2021) señala que fijar plazos claros para las acciones legales garantiza que los procesos fluyan y que la seguridad jurídica se mantenga. (pág. 40) Traslado a la gestión de desastres, esto significa que la ayuda debe llegar en el momento justo y dentro de un tiempo razonable; de lo contrario, la emergencia se prolonga y las consecuencias se agravan. El Plan de Respuesta a Desastres del Cantón Esmeraldas (2022) lo resalta de manera contundente, la asistencia oportuna no es un lujo, es una obligación que puede marcar la diferencia entre superar la crisis o sufrir pérdidas evitables.

Por último, en relación con el principio de proporcionalidad, Barnes señala que este principio, reconocido en el derecho europeo y comparado, funciona como un límite frente a la actuación restrictiva de las autoridades. Específicamente, Barnes (1998) menciona textualmente: “El principio de proporcionalidad consiste en un conjunto de criterios o herramientas que permiten medir y sopesar la legalidad de todo tipo de límites normativos a las libertades,” (pág. 16). Aplicado a la gestión de desastres, exige que las medidas adoptadas sean equilibradas y adecuadas a la situación concreta, evitando restricciones innecesarias a los derechos y libertades de la población. Así, la intervención

de fuerzas de seguridad, por ejemplo, debe justificarse únicamente en lo estrictamente indispensable, evitando actuaciones desproporcionadas frente a la emergencia.

1.2. Marco normativo nacional sobre gestión de riesgos y desastres

En Ecuador, la gestión de desastres se apoya en un marco legal robusto que integra diversas leyes y normativas, orientadas a respaldar y coordinar las acciones necesarias en situaciones de emergencia y crisis. Entre los cuerpos normativos más relevantes destacan la Constitución de la República, la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que definen competencias, responsabilidades y mecanismos de coordinación interinstitucional.

1.2.1. Constitución de la República

La Constitución de la República Ecuador no es solo un libro de principios abstractos es la base que protege a las personas y a la naturaleza frente a desastres, ya vengan de la mano de la naturaleza o de la acción humana. La Carta Magna de 2008 reconoce que el riesgo es parte de nuestra realidad y, por eso, establece reglas claras para enfrentarlo. Coloca al ser humano y al medioambiente en el centro de la gestión, recordándonos que prepararnos y responder no es solo cuestión técnica, sino también un acto de defensa de la vida.

El artículo 261 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) es claro y directo le da al Estado la competencia exclusiva en gestión de desastres. Eso significa que todo lo relacionado con la planificación, regulación, reducción del riesgo, respuesta inmediata y procesos de recuperación queda bajo su responsabilidad. No es un detalle menor: este artículo consolida al Estado como eje central y abre la puerta a que se creen otras leyes y reglamentos que refuercen esta misión. En otras palabras, se trata de blindar al país con una base legal que respalde la acción institucional (2008).

En este marco, garantizar derechos en contextos de desastre no es un favor, es un mandato. La Constitución señala que la gestión de riesgos es deber del Estado, lo que da a la ciudadanía un respaldo directo, la confianza de que, cuando llegue la emergencia,

no estará sola. Esta obligación estatal impulsa también una cultura de resiliencia y preparación. Porque estar listos y reaccionar de manera efectiva no es solo cuestión de eficiencia gubernamental, sino un requisito indispensable para avanzar hacia un desarrollo realmente sostenible.

Por su parte, el artículo 389 de la Constitución del Ecuador (CRE) reafirma la responsabilidad del Estado de proteger a la población frente a las amenazas que la afectan. Además, establece la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, cuyo objetivo es garantizar una coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno y las instituciones involucradas. De esta manera, se reconoce que la seguridad ciudadana requiere no solo de leyes claras, sino de una acción conjunta, organizada y eficiente. La prevención, en este sentido, se convierte en un mecanismo vital para salvar vidas y construir comunidades más resilientes (2008).

Finalmente, el artículo 390 de la Constitución del Ecuador (CRE) da un paso más allá y reconoce expresamente el derecho de las personas y comunidades a la seguridad humana. Esto no se trata únicamente de reaccionar cuando el desastre ya ocurrió, sino de tomar medidas previas para reducir sus impactos. Es un recordatorio de que la prevención y la resiliencia son pilares de un verdadero bienestar colectivo. Así, se asegura que la sociedad tenga no solo la capacidad de resistir un evento adverso, sino también la fortaleza de levantarse después con dignidad y seguridad (2008).

1.2.2 Ley de Seguridad Pública y del Estado

La Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) es una de esas piezas clave del engranaje legal ecuatoriano. No se limita a dar lineamientos generales define con precisión el papel de los órganos que integran el Sistema de Seguridad Pública y del Estado. Allí se deja claro quién hace qué cuando se trata de defender, mantener el orden, prevenir y, sobre todo, gestionar riesgos. El artículo 11 es contundente para la seguridad pública no depende de una sola institución, sino de varias entidades que tienen que trabajar en conjunto, especialmente cuando los desastres golpean. (2009)

Cuando se habla de defensa de la soberanía y la integridad territorial, la LSPE coloca al Ministerio de Defensa y al Ministerio de Relaciones Exteriores como rectores, mientras

que las Fuerzas Armadas son las encargadas de ejecutar la protección en el terreno. En cuanto al orden público y la seguridad interna, la batuta pasa al Ministerio de Gobierno, Policía y Culto, junto con la Policía Nacional. Eso sí, la norma también abre la puerta a que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional cuando la situación lo requiera. Este detalle, lejos de ser accesorio, muestra la flexibilidad de un sistema que entiende que las emergencias no siempre se ajustan a un manual.

La ley no se queda solo en la reacción, sino que subraya la importancia de la prevención. Y aquí no se habla de un esfuerzo aislado, sino de una responsabilidad compartida entre todas las entidades del Estado. Por eso se exige la creación del Plan Nacional Integral de Seguridad, para que las medidas preventivas formen parte de una estrategia articulada y no de simples parches. En materia de gestión de riesgos, la LSPE va más allá: obliga tanto a entidades públicas como privadas, desde el nivel nacional hasta el local, a comprometerse con la prevención, mitigación y reducción de riesgos. En este esquema, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos se erige como órgano rector, marcando la ruta y supervisando cada proceso.

En conjunto, la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) busca garantizar un marco de coordinación que no se limite al papel, sino que se traduzca en respuestas rápidas y efectivas frente a amenazas, sean naturales o provocadas por el ser humano. Reconoce que, en ciertas circunstancias, la cooperación entre Policía Nacional y Fuerzas Armadas es indispensable para resguardar la seguridad ciudadana. Así, más que una ley, se convierte en un verdadero escudo legal que ampara a la población en escenarios de crisis.

1.2.3 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) es otra pieza fundamental dentro del rompecabezas legal del Ecuador, su importancia radica en que define con exactitud cuáles son las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) en la gestión de desastres. El artículo 140 lo dice claro la gestión de riesgos a nivel cantonal que incluye prevención, respuesta, mitigación, reconstrucción y transferencia frente a amenazas naturales o antrópicas debe

hacerse en coordinación con las políticas y planes nacionales. Esto subraya una idea clave: sin articulación entre el gobierno central y los GAD, no hay respuesta integral ni eficaz posibles. (2010)

El COOTAD también impone obligaciones muy concretas, los GAD municipales deben adoptar normas técnicas para la prevención y gestión del riesgo sísmico. En un país atravesado por fallas geológicas, esto es vital. Se busca que la seguridad de las personas, de las comunidades y de la naturaleza sea una prioridad desde la planificación territorial. Además, el artículo 140 regula la organización y gestión de los servicios de prevención, protección, rescate y extinción de incendios, asignando a los municipios la responsabilidad de implementarlos conforme a la legislación aplicable (2010). Para cumplir con este mandato, los cuerpos de bomberos se consideran entidades adscritas a los GAD municipales, operando con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa, aunque siempre bajo el marco de la ley especial y de la normativa vigente. Esta autonomía garantiza que un servicio de tal relevancia pueda mantener y fortalecer su capacidad operativa a nivel local, asegurando así una respuesta rápida y efectiva frente a emergencias que pongan en riesgo la vida y la seguridad de la población.

1.3. El plan de respuesta ante desastres del cantón Esmeraldas

El cantón Esmeraldas, acostumbrado a convivir con múltiples amenazas, cuenta con su propio Plan de Respuesta ante Desastres. Y más que un documento lleno de tecnicismos, este plan es una herramienta práctica que busca asegurar que la población reciba atención rápida y adecuada en caso de emergencias, ya sean naturales o provocadas por el hombre. Su relevancia es enorme si pensamos que Esmeraldas es una de las zonas más expuestas del país a terremotos, tsunamis, inundaciones y otros fenómenos devastadores. Aquí, la preparación y la coordinación entre autoridades y ciudadanía no son opcionales, son vitales.

El Plan de Respuesta del Cantón Esmeraldas (2022) tiene como propósito central establecer procedimientos y protocolos claros que promuevan una coordinación interinstitucional eficiente. En términos generales, busca guiar a todas las instituciones

que integran el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, brindándoles una hoja de ruta que les permita actuar de forma articulada y eficaz (pág. 04). Esta coordinación resulta clave, ya que la efectividad de la respuesta depende directamente de la capacidad de los distintos actores entre ellos, autoridades locales, organismos de socorro, fuerzas de seguridad, instituciones de salud y la propia comunidad organizada para trabajar de manera conjunta, evitando la duplicación de esfuerzos y optimizando el uso de recursos disponibles.

El alcance del plan cubre todo el cantón, desde las zonas urbanas hasta las rurales. Y no se limita a describir qué hacer durante la emergencia: establece protocolos para las tres fases de un evento adverso, es decir, antes, durante y después. (pág. 06). Con esto, el plan se convierte en una herramienta integral que no solo enseña a reaccionar, sino que también fortalece la prevención y la recuperación, dos piezas claves para la resiliencia comunitaria.

1.3.1. Mecanismos Operativos Clave: Sistemas de Semáforo y su Implementación.

Para aterrizar las acciones, el plan incorpora mecanismos prácticos que garantizan claridad y rapidez. El más destacado es el sistema de semáforo, un método sencillo pero muy eficaz que clasifica los niveles de riesgo con colores: verde (normalidad), amarillo (alerta), naranja (alarma) y rojo (emergencia o evacuación). Este sistema asegura que todos desde las autoridades hasta el ciudadano común entiendan en qué punto está la situación y qué acciones deben seguir. Más allá de informar, el semáforo activa protocolos predefinidos, lo que evita confusiones en medio del caos.

Pero el plan no se queda en los colores. Incluye también la identificación y el mapeo de recursos desde personal capacitado y voluntarios, hasta refugios, centros de acopio, transporte y equipos de rescate. Además, define rutas de evacuación seguras y puntos de encuentro estratégicos. Todo esto se refuerza con algo fundamental la capacitación permanente. Entrenamientos en primeros auxilios, rescate, gestión de refugios y autoprotección convierten al plan en una herramienta viva, que se traduce en acciones concretas sobre el terreno. A esto se suma la difusión constante de información y la

realización de simulacros periódicos, porque de nada sirve un plan si la gente no lo conoce o no sabe cómo reaccionar.

1.4. Retos jurídicos en la implementación efectiva del plan de respuesta

Aquí aparece una de las caras más complejas del asunto, los retos jurídicos. El problema no siempre está en la falta de leyes, sino en cómo se aplican. Muchas veces la normativa existe, pero se ejecuta de manera desigual o se interpreta de forma distinta, generando roces entre instituciones y trabas en la coordinación. Este desfase legal y operativo refleja la dificultad de pasar de la norma al terreno, donde lo que realmente importa es salvar vidas y proteger comunidades. En palabras de Christopher Velasco, presidente de la Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador, la articulación entre el gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) cantonales y seccionales, y los organismos de socorro y seguridad, aunque está prevista en la normativa, muchas veces no se materializa de manera efectiva. Esto ocurre porque no existen mecanismos jurídicamente vinculantes que aseguren su cumplimiento, o porque las funciones asignadas no facilitan una reacción rápida y unificada del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) cantonal. Como consecuencia, en la práctica, la respuesta ante emergencias puede volverse más lenta y menos eficiente de lo que el plan propone en teoría (2025).

Esto puede causar retrasos críticos en la activación de protocolos y la movilización efectiva de recursos, comprometiendo la capacidad de una respuesta oportuna. Más allá del marco institucional, la falta de una genuina apropiación y comprensión del plan por parte de todos los interesados incluidos los funcionarios públicos, los equipos de respuesta y, lo más importante, el propio público es un factor crítico que impide que las estrategias diseñadas se traduzcan eficazmente en acciones de prevención y mitigación, dejando sin abordar las causas profundas de la persistente vulnerabilidad de la región.

Es en la interacción directa con la ciudadanía y las realidades locales donde la ineficacia del plan se hace más evidente, contribuyendo a la perpetuación de los problemas y a una profunda desconfianza. De acuerdo con la Agenda de Reducción de Riesgos de la Alcaldía de Esmeraldas (2020) A pesar de la urgente necesidad de que la población de

Esmeraldas, especialmente en barrios altamente vulnerables como Gatazo, Isla Luis Vargas Torres, El Pampón, Santa Martha, San Pablo y La Propicia, comprenda y aplique los protocolos de emergencia, existe evidencia de una capacitación y difusión insuficientes del contenido del plan (pág. 14). Información crucial sobre amenazas específicas para el cantón, como la susceptibilidad de zonas con suelos arcillosos y laderas deforestadas, o la gestión de riesgos de derrames de petróleo de infraestructura como el SOTE (Sistema de Manejo de Cuencas), que ya han afectado gravemente a ríos y comunidades, no se traduce en acciones preventivas concretas por parte de los residentes.

La ausencia de una estrategia de comunicación y educación constante y efectiva hace que la comunidad no logre comprender ni aprovechar de manera adecuada los sistemas de alerta temprana, como los semáforos de riesgo. Esta falta de información clara se traduce en respuestas tardías de la población, que muchas veces no sabe cómo actuar para protegerse ni en qué momento es necesario evacuar. Lo vivido en los terremotos, tanto los de años anteriores como el ocurrido este año, refleja con crudeza esta realidad: a pesar de las víctimas y los daños materiales, la ayuda casi siempre llega tarde, y muchas familias permanecen a la espera de un pronunciamiento o apoyo efectivo por parte del gobierno. Esta situación, que se repite con el paso del tiempo, no solo incrementa la vulnerabilidad de la gente, sino que también va debilitando la confianza ciudadana en la capacidad del Estado para brindar protección oportuna.

De acuerdo con la Agenda de Reducción de Riesgos de la Alcaldía de Esmeraldas (2020) la falta de soluciones visibles y sostenidas, agravada por la proliferación de incendios forestales que generan deforestación y obligan a concentrar los esfuerzos en ciertas zonas, demuestra que, a pesar de la planificación existente, no se ha logrado una reducción real y sostenible de la vulnerabilidad (pág. 25). Para que el Plan de Respuesta deje de ser solo un documento y se convierta en una herramienta dinámica y efectiva, es indispensable la apropiación y participación de todos los sectores de la sociedad esmeraldeña. Solo de esta manera será posible consolidar una resiliencia cantonal

auténtica, que se refleje en la disminución de los daños recurrentes y en una respuesta más rápida y eficaz frente a las necesidades de la población afectada.

CAPITULO II

2.1. Orígenes históricos del derecho a la salud

El derecho a la salud tiene su origen en instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud. (2008, pág. 03) Este derecho busca garantizar que todas las personas puedan alcanzar el mayor nivel posible de bienestar físico y mental, reconociendo que la salud no es solo la ausencia de enfermedad, sino un estado completo de bienestar.

El derecho a la salud, tal como lo reconocen los tratados internacionales, representa un compromiso ético con la dignidad de cada ser humano. Sin embargo, ponerlo en práctica depende de factores estructurales que van más allá de la buena voluntad política. Desde un enfoque humano, no basta con tener acceso a hospitales o medicinas: este derecho también requiere condiciones de vida dignas, educación sanitaria y un entorno saludable. La desigualdad social y económica limita que muchas personas puedan ejercer plenamente este derecho, lo que evidencia que aún queda mucho por hacer para que la salud sea realmente universal y justa.

Según indica la misma OMS (2008) El alcance del derecho a la salud va más allá de la simple ausencia de enfermedades o dolencias, pues implica un bienestar integral que incluye el cuerpo, la mente y las relaciones sociales. Para garantizarlo, se necesitan condiciones de vida dignas y un entorno saludable. (pág. 07) Además, se trata de un derecho universal, lo que significa que pertenece a todas las personas por igual, sin importar su origen, raza, género, religión u otras características personales.

Este enfoque integral del derecho a la salud que plantea la OMS es valioso porque reconoce que la salud no se limita al cuerpo, sino que también abarca el bienestar emocional y social. Sin embargo, en la práctica, este ideal choca con barreras estructurales profundas, las condiciones de vida dignas y un entorno saludable siguen siendo un privilegio para muchos, sobre todo en contextos de pobreza o exclusión. Aunque la ley reconoce la salud como un derecho universal, la realidad demuestra que

todavía existen desigualdades que marginan a ciertos grupos. Por ello, es urgente transformar el reconocimiento formal en acciones concretas que garanticen este derecho de manera equitativa y efectiva.

2.2 El derecho a la salud en Ecuador

de la Constitución del Ecuador (CRE), el derecho a la salud ha sido reconocido y reafirmado de manera fundamental, especialmente con la promulgación de la Constitución de 2008. Su artículo 32 “Establece de manera explícita que la salud es un derecho que el Estado debe garantizar mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales, así como asegurando el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, incluida la salud sexual y reproductiva”. (2008) Esta disposición deja claro que la salud no es únicamente responsabilidad individual, sino un deber del Estado que requiere políticas públicas integrales. Garantizar el acceso sin exclusión resulta esencial para hacer efectivo este derecho en todos los niveles de la sociedad.

Adicionalmente como detallan Miguel Malo y Nicolas Malo (2014) Esta disposición constitucional sentó las bases para una reforma significativa del sistema sanitario, buscando superar la fragmentación previa y consolidar un Sistema Nacional de Salud integrado a través de la Red Pública Integral de Salud (pág. 755). Esto indicaría que se priorizó la atención primaria y se incrementó el financiamiento, representando un avance crucial para que el acceso a la salud dejara de ser un privilegio y se convirtiera en un derecho universal, respondiendo a demandas sociales históricas frente a las limitaciones de modelos anteriores.

Como explyca Cañizares Et al. (2015) A pesar de estos importantes avances legislativos y las intenciones de reforma, el sistema de salud ecuatoriano ha enfrentado diversas limitaciones en su implementación a lo largo de los años. Si bien se ha observado un incremento en el número de consultas por morbilidad, este no ha sido acompañado por un aumento proporcional en las consultas de prevención, lo que sugiere desafíos persistentes en la promoción de la salud y la consolidación de la atención primaria (pág. 282). Esto sugiere que, a pesar de los esfuerzos por mejorar el acceso a los servicios de

salud, la población sigue acudiendo más por enfermedades ya establecidas que por el deseo de prevenirlas.

La persistencia de enfermedades crónicas como principales causas de muerte, junto con la continuidad de la mortalidad materna, evidencia que la reforma del sistema de salud aún no ha tenido el impacto esperado en todos los ámbitos de la salud pública. La sostenibilidad financiera del sistema y la necesidad de activar mecanismos efectivos de participación ciudadana para supervisar los servicios siguen siendo desafíos que afectan directamente la plena efectividad del derecho a la salud en Ecuador. Estos elementos resaltan la importancia de fortalecer la prevención y garantizar un acceso equitativo a servicios de calidad, especialmente para los sectores más vulnerables.

Al analizar la experiencia ecuatoriana en la reforma de su sistema de salud, impulsada por un marco constitucional sólido, se observa la complejidad de garantizar un derecho fundamental de manera accesible y equitativa para toda la población. La centralización de la planificación y gestión de la salud a nivel del gobierno central buscó mayor eficiencia y uniformidad en la provisión de servicios. Sin embargo, la distancia entre las decisiones políticas y los resultados concretos en salud pública pone de manifiesto la necesidad de evaluar continuamente los cambios implementados, tal como lo señalan diversos estudios sobre el sistema de salud ecuatoriano.

2.3 El derecho a la salud en esmeraldas

El cantón Esmeraldas, en la República del Ecuador, se presenta como un caso emblemático de las limitaciones y desafíos que persisten en la implementación del derecho a la salud. Aunque la Constitución de 2008 sentó las bases para una reforma integral del sistema sanitario, buscando superar la fragmentación y garantizar el acceso universal, las particularidades locales, como vulnerabilidades preexistentes en el sector salud, se han visto agravadas por un alto número de desastres naturales y de origen humano, lo que ha generado una presión constante sobre la capacidad de respuesta del sistema de salud local.

Aunque en el papel contamos con herramientas importantes, como el Plan de Respuesta ante Desastres del Cantón Esmeraldas publicado en 2022, la realidad nos golpea

distinto, en la práctica, ese plan todavía no logra que el sistema de salud pública funcione como debería. Cuando llegan varios desastres al mismo tiempo algo que en Esmeraldas ya no es raro la demanda de atención médica se dispara, y el sistema simplemente no alcanza a responder. La falta de camas, médicos y suministros deja al descubierto una brecha enorme entre lo que se planifica y lo que realmente pasa en el terreno. En pocas palabras, los protocolos están, pero la respuesta rápida y suficiente sigue siendo una deuda pendiente.

La propia Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) Lo confirma el plan existe, sí, pero su aplicación práctica no garantiza un sistema de salud sólido en Esmeraldas. Cada vez que coinciden varias emergencias inundaciones, epidemias o deslizamientos el panorama se complica. (2025) La gente corre al centro de salud y se encuentra con largas filas, medicinas que no alcanzan o doctores que no dan abasto. Esa tensión pone en evidencia lo que ya todos sentimos: hay un desfase entre lo que se escribe en los planes y la capacidad real para actuar cuando la comunidad más lo necesita.

Todo esto nos deja una lección clara el sistema de salud en Esmeraldas necesita volverse mucho más fuerte y resiliente. No hablamos solo de más hospitales o equipos modernos, sino también de personal preparado y suficiente para aguantar la presión de una emergencia, hoy, con recursos limitados y una población que ya vive en condiciones de vulnerabilidad, las fallas pesan el doble. Además, sin mecanismos donde la ciudadanía pueda vigilar y exigir mejoras en los servicios, cualquier plan se queda a medio camino. Al final, el futuro de la salud pública aquí dependerá de si logramos transformar esos documentos y promesas en acciones reales, coordinadas y sostenibles, que aseguren que, pase lo que pase, la atención esté ahí para todos.

CAPITULO III

3.1. Caracterización del cantón Esmeraldas: vulnerabilidad y riesgos sanitarios en contextos de desastres

El cantón Esmeraldas, ubicado en una región altamente vulnerable a desastres naturales y antrópicos, desarrolló el Plan de Respuesta ante Desastres del Cantón Esmeraldas (Alcaldía de Esmeraldas, 2022) con el objetivo principal de proteger la vida y los derechos de su población. Este plan se ajusta al marco constitucional ecuatoriano, que en su artículo 340 (CRE, 2008) establece que el sistema nacional de inclusión y equidad social se guía por principios de obligatoriedad, suficiencia, subsidiariedad, complementariedad, corresponsabilidad y solidaridad, incorporando la gestión de riesgos como un componente esencial para garantizar derechos. La relación entre preparación ante desastres y el derecho a la salud es clara, ya que la capacidad de un territorio para responder ante emergencias impacta directamente en la provisión de servicios sanitarios, la prevención de enfermedades y la recuperación del bienestar colectivo.

La implementación de este plan en Esmeraldas es fundamental para reducir los riesgos sanitarios derivados de inundaciones, deslizamientos y sismos, que pueden afectar el acceso a agua potable, saneamiento y atención médica, aumentando la probabilidad de brotes epidemiológicos. A través de la coordinación interinstitucional y la activación del Comité de Operaciones de Emergencia (COE), el Plan de Respuesta busca garantizar una atención rápida y efectiva a la población afectada, protegiendo sus derechos fundamentales (Alcaldía de Esmeraldas, 2022, p. 4). Esto incluye la planificación de la atención prehospitalaria, la vigilancia epidemiológica y la provisión de alojamiento temporal, asegurando que la salud, la higiene y la dignidad de las personas sean prioritarias.

La efectividad del Plan de Respuesta de Esmeraldas se convierte en un pilar para la garantía del derecho a la salud, el artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que las personas en situación de riesgo y las víctimas de desastres naturales o antrópicos recibirán atención prioritaria y especializada. Por lo tanto, las acciones detalladas en el plan cantonal, como la identificación de necesidades, la

movilización de recursos y la rehabilitación temprana, no solo son medidas operativas, sino también imperativos para asegurar que, incluso en las circunstancias más adversas, la población de Esmeraldas pueda ejercer plenamente su derecho a una vida digna y saludable.

3.2. El Plan de Respuesta ante Desastres en Esmeraldas desde un enfoque de salud pública

El principal problema es la respuesta lenta y descoordinada, durante una emergencia, la falta de comunicación y colaboración efectiva entre el Ministerio de Salud, los bomberos, la Secretaría de Gestión de Riesgos y otras instituciones retrasa la atención médica de emergencia. Esto no solo afecta a los heridos, sino también a los grupos de atención prioritaria que necesitan atención permanente. Además, a pesar de que el plan establece protocolos de evacuación, la carencia de una infraestructura médica adecuada y la falta de personal médico especializado hace que la respuesta sea insuficiente para manejar un gran número de víctimas. Por ejemplo, como está indicado por el diario la Hora (2025) la falta de camas o de personal médico especializado tras un terremoto puede aumentar el número de muertes que podrían haberse evitado, y que hasta la actualidad perjudica a más de 200,000 afiliados (2025). La activación del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) es un paso crucial, pero si los actores no están preparados o carecen de recursos, la respuesta será ineficaz.

El plan de respuesta también muestra una atención insuficiente hacia la salud mental, lo que constituye un error crítico. Aunque reconoce la necesidad de apoyo psicosocial, su enfoque se centra en los daños físicos, dejando en segundo plano los profundos traumas psicológicos que generan los desastres. Trastornos como el estrés postraumático (TEPT), la ansiedad, la depresión y el estrés crónico son comunes entre las poblaciones afectadas. Según la Organización Mundial de la Salud. (pág. 03) Sin programas de apoyo psicosocial y equipos de primeros auxilios psicológicos, la recuperación se dificulta y los problemas de salud mental pueden prolongarse por años. Esto evidencia una visión incompleta del bienestar humano, donde solo se consideran los daños visibles, dejando a las comunidades desamparadas en un aspecto esencial de la recuperación.

Otro fallo del plan es que no aborda de manera proactiva los riesgos ambientales, que afectan directamente la salud física de la población. Aunque asigna responsabilidades para la gestión ambiental, en la práctica la contaminación del agua por desechos industriales o aguas residuales sigue siendo un riesgo constante, que se intensifica durante y después de los desastres. La ausencia de sistemas de alerta temprana o estrategias claras para garantizar agua potable segura deja a las comunidades expuestas a brotes de enfermedades, demostrando que cuidar el entorno es tan urgente como atender heridas visibles.

Una de las áreas más débiles del plan es la gestión de la fase de recuperación temprana. A pesar de mencionar la necesidad de generar resiliencia en la comunidad, no se detallan claramente los mecanismos para articular la transición de la respuesta a la recuperación. Esto significa que, una vez finalizada la fase de emergencia, las comunidades vulnerables pueden quedar desatendidas en sus esfuerzos por reconstruir sus vidas. La ausencia de seguimiento sobre la salud a largo plazo, apoyo para la reconstrucción de viviendas seguras y reactivación económica genera un ciclo continuo de vulnerabilidad y riesgo.

3.3. La integración efectiva del derecho a la salud en la respuesta ante desastres

Para optimizar el plan de respuesta ante desastres del cantón Esmeraldas y fortalecer su incidencia en la salud pública, es esencial consolidar una coordinación efectiva entre las instituciones sanitarias, los organismos de gestión de riesgos y la comunidad. Esta integración no debe limitarse a la existencia de protocolos escritos, sino que debe traducirse en canales de comunicación eficientes, roles y responsabilidades claramente definidos y mesas de trabajo intersectoriales permanentes. Según establece el Plan Nacional de Respuesta ante desastres (2018) La articulación previa entre actores clave permite una reacción más ágil y organizada ante fenómenos naturales como sismos, inundaciones y deslizamientos (Secretaría de Gestión de Riesgos, págs. 36-51), así como ante eventos antrópicos como incendios, accidentes industriales o contaminación ambiental como se dio en el mes de marzo del año 2025, donde según diario primicias, se dio el peor desastre ambiental en esmeraldas en 30 años. (Orozco, 2025)

En casos como los expuestos hubiera sido indispensable la implementación de sistemas de alerta temprana, radios comunitarias y plataformas digitales de información ya que estos medios hubieran facilitado la transmisión de mensajes claros y oportunos. Igualmente, los simulacros periódicos no solo fortalecen la capacidad de respuesta, sino que también generan confianza y cohesión social, elementos fundamentales para reducir el impacto de cualquier emergencia. Un enfoque integral en la preparación y respuesta ante fenómenos naturales y antrópicos requiere atender simultáneamente las consecuencias físicas, psicológicas y sociales que estas situaciones generan en la población.

En este sentido, la capacitación continua del personal de salud en atención prehospitalaria, manejo de emergencias y primeros auxilios psicológicos se convierte en una herramienta estratégica. No se trata solo de atender lesiones visibles, sino también de reconocer y mitigar los efectos emocionales que persisten después de un evento traumático. La identificación y equipamiento de centros de atención temporales permite mantener operativa la cobertura sanitaria, incluso si los establecimientos habituales se ven afectados. Además, la implementación de protocolos específicos para la atención prioritaria de niños, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres embarazadas garantiza que las acciones sean inclusivas y equitativas. Estas medidas no solo reducen la morbilidad y mortalidad post desastre, sino que también contribuyen a la recuperación integral de las comunidades afectadas, evitando que el impacto se prolongue en el tiempo.

Por último, el fortalecimiento de la infraestructura de salud y de los servicios básicos constituye un pilar imprescindible para garantizar la resiliencia del cantón Esmeraldas ante emergencias. Invertir en la construcción o adecuación de centros de salud con estructuras sismo resistentes, incorporar sistemas de energía de respaldo y asegurar un suministro constante de agua potable son acciones que previenen el colapso de los servicios sanitarios en momentos críticos. El saneamiento adecuado, además, es vital para evitar la proliferación de enfermedades transmitidas por el agua, que suelen aumentar tras inundaciones u otros fenómenos destructivos. Con estos elementos, el

plan de respuesta ante desastres deja de ser un documento meramente normativo para convertirse en una herramienta viva y dinámica, capaz de actuar de forma preventiva y reactiva, asegurando la protección de la salud pública y el bienestar social incluso en los escenarios más adversos.

3.4. Propuesta de capacitación respecto al Plan de Respuesta ante Desastres ante la población esmeraldeña

Los simulacros periódicos no son simplemente ejercicios rutinarios; son oportunidades para fortalecer la capacidad de respuesta de toda la comunidad y, al mismo tiempo, tejer confianza y cohesión social. Esa sensación de sabemos cómo actuar juntos, puede marcar la diferencia cuando la emergencia golpea de verdad. Prepararse para fenómenos naturales o antrópicos no se trata solo de reparar daños físicos: también significa atender las cicatrices emocionales y sociales que dejan los desastres, porque la recuperación real empieza cuando las personas se sienten escuchadas, protegidas y respaldadas.

Capacitar continuamente al personal de salud no es solo un requisito es un salvavidas estratégico que puede marcar la diferencia entre la vida y la muerte. No basta con atender heridas visibles; también hay que reconocer y mitigar los efectos emocionales que persisten mucho después de que la tormenta pasa. Preparar y equipar centros de atención temporales asegura que los servicios médicos sigan funcionando, incluso si los hospitales principales quedan fuera de servicio. Además, contar con protocolos específicos para niños, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres embarazadas garantiza que nadie quede rezagado. Estas acciones no solo salvan vidas, sino que permiten que las comunidades se recuperen más rápido y que el impacto de la emergencia no se prolongue innecesariamente.

El programa se apoyará en talleres participativos, ejercicios de simulación y charlas comunitarias que van más allá de enseñar buscan fortalecer la confianza y la cooperación colectiva. Se tratarán temas clave como la organización de los barrios frente a emergencias, cómo cuidar la salud física y emocional en momentos críticos, y la atención prioritaria a quienes más lo necesitan. Además, se hará especial énfasis en que

cada persona conozca rutas de evacuación seguras, señales de alerta temprana y espacios de refugio temporal, para que la preparación deje de ser solo teoría y se transforme en acción concreta cuando realmente importa.

El enfoque del plan no se queda en la teoría o en los procedimientos; su centro son las personas. Cada protocolo busca proteger vidas, familias y el bienestar de la comunidad. La meta es que, frente a cualquier emergencia, la población actúe con seguridad, organización y solidaridad, tomando decisiones que reduzcan riesgos y protejan a los más vulnerables. Este plan de capacitación se concibe como el inicio de una cultura de prevención y resiliencia que perdure en Esmeraldas, sembrando hábitos que salvan vidas mucho antes de que llegue la crisis.

Se propone crear y fortalecer Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos en cada barrio, liderados por personas capacitadas que mantengan vivos los simulacros y actualicen los protocolos. Habrá un seguimiento constante para medir la preparación, identificar áreas de mejora y asegurar que la voz de la comunidad guíe cada acción. La idea es que los esmeraldeños no sean solo receptores de ayuda, sino protagonistas de su propia protección, capaces de cuidar la vida, la salud y la dignidad de todos, incluso en los momentos más difíciles.

CONCLUSIONES

- La investigación evidencia que la comunicación deficiente y la limitada educación comunitaria reducen la efectividad de los mecanismos de alerta temprana ante desastres en el cantón Esmeraldas, generando respuestas tardías y aumentando la vulnerabilidad de la población.
- Se identifican brechas en la atención a la salud física, mental y la gestión ambiental durante emergencias, lo que limita la capacidad del sistema de salud local para atender de manera integral a los afectados.
- La fase de recuperación temprana y la participación ciudadana presentan deficiencias importantes. Esto prolonga la vulnerabilidad y dificulta que las comunidades reconstruyan sus vidas de forma segura, además de retrasar la reactivación de la economía local.

RECOMENDACIONES

- Es fundamental fortalecer campañas de sensibilización, talleres participativos y estrategias educativas que aseguren que la comunidad entienda y sepa utilizar correctamente los sistemas de alerta temprana.
- Implementar protocolos inclusivos, capacitación continua del personal de salud y programas de apoyo psicosocial, asegurando atención integral que considere aspectos físicos, emocionales y sociales de la población afectada.
- Consolidar comités comunitarios de gestión de riesgos, mecanismos de seguimiento y planificación participativa que fortalezcan la recuperación, la sostenibilidad de los planes de respuesta y la resiliencia integral de la población.

METODOLOGÍA

Dimensión

El presente trabajo de investigación se ha dedicado a estudiar el marco legal ecuatoriano, en especial la Constitución, leyes nacionales y ordenanzas locales para evaluar jurídicamente la implementación de un plan específico llamado Plan de Respuesta ante Desastres del Cantón Esmeraldas, lo cual implica un análisis del derecho como norma. Por lo que responde a una dimensión de estudio normativa. (Reales, 2002, págs. 49-54)

Enfoque

El enfoque del presente trabajo de investigación responde a un enfoque cualitativo ya que no parte de datos estadísticos, sino del análisis de documentos jurídicos, políticas públicas y opiniones expertas. Se centra en comprender la realidad normativa y su impacto en el derecho a la salud, lo que corresponde a un enfoque interpretativo y analítico.

Tipo de Investigación

El tipo de investigación es descriptiva debido a que analiza cómo se ha implementado el plan de respuesta ante desastres del cantón Esmeraldas y cuál ha sido su incidencia en la garantía del derecho a la salud. Como indican Hernández Et al. (2018) La investigación descriptiva no busca explicar causas profundas ni hacer inferencias estadísticas, sino exponer y evaluar una situación jurídica y administrativa actual. (pág. 80)

Método

El presente trabajo emplea el método dogmático-jurídico, el cual consiste en el análisis sistemático, ordenado e interpretativo del marco normativo vigente aplicable al objeto de estudio. Como indican Hernández Et al. (2018) A través de este método, se examinan disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos y planes locales, con el fin de comprender su contenido, estructura, coherencia interna y su aplicación práctica. (pág. 80)

GLOSARIO

Desarrollo sostenible: Es un enfoque que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

Derecho fundamental: Es un derecho esencial que se reconoce y protege en las constituciones o tratados internacionales, son considerados inherentes a todas las personas.

Difusión: Proceso de compartir información con la población, es clave para que todos sepan cómo actuar en momentos críticos.

Imperante: Se usa para describir normas, reglas o decisiones que no son opcionales, y que exigen respeto y acción, como una ley imperante contra la contaminación obliga a las empresas a actuar con responsabilidad, sin excusas ni retrasos.

Morbilidad: Es la presencia de enfermedades o condiciones de salud en una población, es para medir la frecuencia de enfermedades y su impacto en la salud de las personas.

Multinivel: Un sistema multinivel es como un tablero donde todo funciona en capas, desde lo local hasta lo nacional. Permite que diferentes niveles de autoridad y responsabilidad trabajen juntos, coordinados, sin que nadie quede fuera del juego. Es como un equipo donde cada miembro tiene su posición y todas las piezas se necesitan para que el plan funcione.

Plan de respuesta: Es un conjunto de pasos y estrategias listos para aplicarse en caso de una emergencia. Incluye desde quién da la primera alerta hasta cómo se organiza la ayuda a la población.

Resiliencia: Capacidad de una comunidad para recuperarse después de una crisis. Implica aprender, adaptarse y fortalecerse ante futuras amenazas.

Sopesar: Significa evaluar con calma todas las opciones antes de tomar una decisión. Es como poner en la balanza ventajas y riesgos para elegir lo más conveniente.

Subsidiariedad: En un principio que establece que las decisiones y acciones deben tomarse en el nivel más cercano a la persona afectada, dando poder y responsabilidad a las comunidades y los individuos.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Esmeraldas. (2020). *Agenda de Reducción de Riesgos*. Esmeraldas: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.
- Alcaldía de Esmeraldas. (2022). *Plan de Respuesta Ante Desastres del Cantón Esmeraldas*. Esmeraldas: Dirección de Gestión de Riesgos.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Lexis.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: Lexis.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Lexis.
- Barnes, J. (1998). El principio de proporcionalidad Estudio Praeliminar. *Instituto Nacional de Administración Pública*, 15-49.
- Cañizares, R., Ribadeneria, G., & Abi-Hanna, G. (2015). Analisis del Sistema de Salud del Ecuador. *REV. MED. FCM-UCSG*, 193-284.
- Diario la Hora. (15 de Agosto de 2025). Seguimiento de la crisis en el Hospital del IESS de Esmeraldas. *Diario la Hora*.
- Hernandez, R., Fernandez, C., & Bapista, P. (2018). *Metodología de la Investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- López, M. (2010). Garantía en los estados de emergencia. *Foro, Revista de Derecho*, 77-96.
- Maldonado, M. (2013). El Principio De Razonabilidad Y Su Aplicación Al Estudio De Validez De Las Normas Jurídicas. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 139-174.
- Malo, M., & Malo, N. (2014). Reforma De Salud En Ecuador: Nunca Más El Derecho A La Salud Como Un Privilegio. *Rev Peru Med Exp Salud Pública*, 754-761.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2008). *El derecho a la salud*. Geneva: Editorial de las Naciones Unidas.

Organización Mundial de la Salud. (2016). *Guía técnica de salud mental en situaciones de desastres y emergencias*. Ginebra: Organización Panamericana de la Salud.

Orozco, M. (26 de Marzo de 2025). El derrame de petróleo en Esmeraldas es la peor catástrofe ambiental del oleoducto estatal SOTE en casi 30 años. *Diario la Hora*.

Reales, M. (2002). *Lecciones preliminares de derecho*. Sao Paulo: Saraiva.

Secretaría de Gestión de Riesgos. (2018). *Plan Nacional de Respuesta ante Desastres*. Quito: La Secretaría de Gestión de Riesgos.

Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) . (2025). *ECUADOR: ESMERALDAS Acceso Humanitario*. Esmeraldas: Organización de las Naciones Unidas.

Velasco, C. (28 de Abril de 2025). Ecuador en alerta: Gestión de riesgos y desafíos tras el terremoto en Esmeraldas. (Prensa.ec, Entrevistador)

Yaulema, A. (2021). *La Imprescriptibilidad Del Procedimiento Monitorio Y El Principio De Temporalidad*. Riobamba: Universidad Regional Autónoma de los Andes.