

# **CONSEJO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

## **ANÁLISIS DE LAS PRÁCTICAS INSTITUCIONALES DE LA AGENCIA METROPOLITANA DE CONTROL -AMC- Y EL CUERPO DE AGENTES DE CONTROL METROPOLITANO -CACMQ- EN EL CONTROL DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL DMQ EN EL PERÍODO 2018 – 2023.**

**AGOSTO 2025**

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| <b>Antecedentes e introducción</b> .....  | 5  |
| <b>1. Objetivos</b> .....   | 7  |
| <b>2. Metodología de la investigación</b> .....   | 7  |
| <b>3. Análisis institucional y principales hallazgos del CACMQ</b> .....                                    | 12 |
| <b>3.1 Institucionalidad</b> .....  | 12 |
| a) Estructura.....  | 13 |
| b) Talento humano.....  | 14 |
| c) Procesos de formación y capacitación .....   | 15 |
| <b>3.2 Políticas institucionales internas</b> .....   | 20 |
| Uso de la fuerza y armas no letales.....  | 22 |
| Registros corporales.....   | 22 |
| Lenguaje no inclusivo .....   | 23 |
| <b>3.3 Implementación de operativos</b> .....   | 24 |
| <b>4. Análisis institucional y principales hallazgos de la Agencia Metropolitana de Control - AMC</b> ..... | 30 |
| <b>4.1 Institucionalidad</b> .....  | 30 |
| a) Estructura.....  | 31 |
| b) Talento humano.....  | 32 |
| c) Procesos de formación y capacitación .....   | 34 |
| <b>4.2 Políticas institucionales internas</b> .....   | 36 |
| Ausencia de un enfoque diferenciado para grupos de atención prioritaria.....                                | 38 |
| Falta de definición precisa de los principios .....   | 39 |
| Riesgo de aplicación discrecional.....  | 39 |
| Ausencia de mecanismos de control y revisión .....  | 39 |
| <b>4.3 Implementación de operativos</b> .....   | 41 |
| <b>5. Conclusiones</b> .....  | 46 |
| <b>6. Recomendaciones</b> .....   | 48 |
| <b>Lista de referencias</b> .....   | 52 |
| <b>Anexos</b> .....   | 55 |

## Siglas y acrónimos

**ACDC:** Agencia de Coordinación Distrital del Comercio  
**AMC:** Agencia Metropolitana de Control  
**CACMQ:** Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito  
**CM DMQ:** Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito  
**COA:** Código Orgánico Administrativo  
**COESOP:** Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público  
**COOTAD:** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización  
**CPD:** Consejo de Protección de Derechos  
**CRE:** Constitución de la República de Ecuador  
**DDHH:** Derechos Humanos  
**DPE:** Defensoría del Pueblo de Ecuador  
**DMQ:** Distrito Metropolitano de Quito  
**ECU 911:** Servicio Integrado de Seguridad  
**FPPTESYE:** Formulación de Política Pública, Transversalización de Enfoques, Seguimiento y Evaluación  
**GAD:** Gobiernos Autónomos Descentralizados  
**GAP:** Grupo de atención prioritaria.  
**IC:** Informante clave  
**LOSEP:** Ley Orgánica de Servicio Público  
**LUAE:** Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas  
**MDT:** Ministerio de Trabajo  
**MDMQ:** Municipio del Distrito Metropolitano de Quito  
**MMDH:** Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos  
**NNA:** Niñas, niños y adolescentes  
**NNUU:** Naciones Unidas  
**ONU:** Organización de Naciones Unidas  
**PAC:** Plan Anual de Contratación  
**PAS:** Procedimiento administrativo sancionador  
**PMDOT:** Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial  
**POA:** Plan Operativo Anual  
**PUCA:** Permiso Único de Comercio Autónomo  
**SC:** Sociedad civil  
**SETEC:** Subsecretaría de Cualificaciones y Calificaciones  
**SIS:** Secretaría de Inclusión Social  
**UATH:** Unidad de Talento Humano  
**UNIPEN:** Unidad Nacional de Investigación y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes  
**UPMSJ:** Unidad Patronato Municipal San José

## Índice de figuras

|   |    |
|---|----|
| <b>Figura 1:</b> Línea del tiempo de conformación del CACMQ .....             | 12 |
| <b>Figura 2:</b> Unidades de la estructura orgánica del CACMQ .....           | 13 |
| <b>Figura 3:</b> Direcciones que conforman la AMC .....                       | 32 |
| <b>Figura 4:</b> Número de servidores de la AMC en el período 2019-2023 ..... | 33 |

## Índice de tablas

|   |    |
|---|----|
| <b>Tabla 1:</b> Categorías de análisis .....      | 8  |
| <b>Tabla 2:</b> Actores claves.....               | 9  |
| <b>Tabla 3:</b> Solicitudes de información.....   | 9  |
| <b>Tabla 4:</b> Talleres .....                    | 11 |
| <b>Tabla 5:</b> Reunión con informante clave..... | 11 |

### Antecedentes e introducción

La ciudad y el espacio público cada vez más son un entorno de diferenciación y distinción, que descubren los conflictos sociales. A la vez, es el lugar de expresión de la ciudadanía donde se establecen relaciones sociales, culturales y políticas.

El trabajo autónomo es una de las actividades económicas que se desarrolla en el espacio público. Esta actividad está presente en la ciudad de Quito desde la época de la colonia, donde se compraban en los llamados “tiangués”. Estos mercados estaban al aire libre, ocupaban calles, parques y plazas, para comercializar productos, y al comienzo no constituían un mayor problema, sin embargo, con el pasar de los años, la modernización de la ciudad, y el aumento del número de comerciantes se ha constituido en un grave problema para la ciudad, como manifiesta Pumalpa (2023) “Comprar en la calle se ha convertido en parte de la cultura ciudadana en Quito, convirtiendo al espacio público en un centro de operaciones económicas”.

En los últimos años, el comercio autónomo se agudiza en la ciudad, ya que surge, en gran medida como respuesta a una crisis económica, a la pobreza y al desempleo, impactando en la dinámica social de la ciudad. El Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito-CM-DMQ define el trabajo autónomo como una actividad comercial que consiste “(...) en la compra o venta lícita de productos o artículos; en la prestación de servicios que se desarrollen en el espacio público; o, en la transportación pública”(CMDMQ, 2025, Artículo 1323); y, establece que para el desarrollo de su trabajo deben contar con el Permiso Único de Comerciante Autónomo -PUCA-, documento habilitante, exclusivo, para el ejercicio de ésta la actividad económica en el DMQ. Existen diferentes tipos de PUCA: móvil, fijo y semifijo (CMDMQ, 2025).

A continuación, se presenta algunas referencias del INEC, Informe de Calidad de Vida (2023) y de Agencia de Coordinación Distrital del Comercio del MDMQ que analizan estas problemáticas:

- Según el INEC (2023), la tasa de desempleo en Quito creció en el segundo y el tercer trimestre de 2023, pasando del 7,8% al 8,3%. De este modo, en la ciudad el 54% de la población tenía empleo adecuado, el 39% otro tipo de empleo y el 7% estaba en desempleo.
- De acuerdo con el Informe de Calidad de Vida 2023 de Quito Cómo Vamos, en los últimos años, la informalidad y el comercio ambulante han aumentado debido, entre otros factores, a la falta de oportunidades laborales. Según datos de este informe, en Quito, en el año 2020 existían 1.858 comerciantes autónomos que accedieron al PUCA. En 2021, la cifra ascendió a 2.116, y en el 2022, llegó a 3.618, en este último año el 70,5 % fueron mujeres y el 29,5 % hombres, tendencia que se mantiene constante en los años mencionados (Quito cómo vamos, 2023).
- La Agencia de Coordinación Distrital del Comercio del Municipio de Quito en el 2021 registró un total de 12.034 comerciantes autónomos. “De ellos, el 57,8% fueron mujeres, el 42,1% hombres y un 0,05% se identificaron como otros. Es decir, la mayoría de las personas que ejercen el trabajo autónomo en Quito, con o sin permiso, son mujeres, quienes están a cargo de hijos e hijas y, en ocasiones, de adultos mayores. De los 12.034 trabajadores autónomos registrados en 2021, solo el 17,5% contó con el Permiso Único de Comercio Autónomo, PUCA” (Peralta, 2024).

- El Informe de Calidad de Vida 2024 presenta datos correspondientes al año 2023, donde se señala que el número de comerciantes que obtuvieron el PUCA fue de 4.604, lo que representa un incremento del 27,3 % con respecto al año anterior. En 2023, casi la mitad (48,4 %) de los comerciantes autónomos con PUCA tenían entre 46 y 64 años, seguidos por la población de 30 a 45 años (29,6 %), el 15,4% eran mayores de 65 años o más, y el 6,6% tenían entre 20 a 29 años. Esta distribución por edades no ha variado notablemente en los últimos años (Quito cómo vamos, 2024).

En este contexto, el comercio autónomo se constituye en un fenómeno que predomina en el espacio público de las urbes, y frente al cual, tanto a nivel nacional como local se adoptan acciones dirigidas a regular y controlar su uso. Estas acciones se transforman en: normas y políticas públicas, que tienen que ser implementadas por entidades cuyo rol es preventivo y de control.

Al respecto, el artículo 2 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público – COESCAP-, determina como una de las entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, a los Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos.

Así también, el artículo 218 del COESCAP-, define a las entidades complementarias de la Función Ejecutiva y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales como “organismos con potestad pública en su respectivo ámbito de competencia, que desarrollan operaciones relacionadas con el control del espacio público; prevención, detección, disuasión e investigación de la infracción (...)”(COESCAP, 2017).

De igual forma, el artículo 84, literal m del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, establece, como una de las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: “m) Regular y controlar el uso del espacio público metropolitano, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él (COOTAD, 2024, Artículo 84). También, prevé, en el artículo 597, que “Los gobiernos autónomos descentralizados distritales y municipales contarán, para el ejercicio de la potestad pública, con unidades administrativas de la policía metropolitana o municipal, que aseguren el cumplimiento de las normas expedidas en función de su capacidad reguladora” (COOTAD, 2024).

Al respecto, el CM-DMQ (2024) señala que el Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano Quito -CACMQ- “es el órgano de ejecución operativa distrital en materia de prevención, disuasión, vigilancia y control del espacio público, en el ámbito de su jurisdicción y competencia” (CMDMQ, 2025, Artículo 78) y, que la Agencia Metropolitana de Control-AMC-, es la entidad que tiene potestades de inspección, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionatorios frente al incumplimiento de la normativa metropolitana vigente dentro del MDMQ (CMDMQ, 2025, Artículo 301).

De este modo, para el control del espacio público en el distrito, el MDMQ cuenta con el Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano -CACMQ y la Agencia Metropolitana de Control -AMC-.

Cabe mencionar que durante las actividades que ejecutan el CACMQ y AMC para controlar el uso del espacio público emergen tensiones entre los diferentes actores que los ocupan. Según información reportada en notas de prensa, se registran casos de abusos y

violencia en los operativos realizados por el CACMQ y la AMC. Algunas de dichas situaciones se han transformado en denuncias públicas y frente a las cuales, el actual Alcalde del MDMQ y presidente del Consejo de Protección de Derechos -CPD- ha manifestado su preocupación.

En este contexto, el CPD impulsa una investigación orientada a identificar y analizar las prácticas institucionales del CACMQ y AMC en el control del espacio público en el DMQ, desde el enfoque de derechos.

Por consiguiente, esta investigación analizará las funciones del CACMQ y la AMC en la administración del espacio público, así como los instrumentos de política pública que regulan sus acciones, incluyendo normativas y directrices internas. Además, se revisa el grado de alineación de estos marcos normativos con los principios de derechos humanos.

La elaboración de este documento requirió la colaboración del equipo de la coordinación técnica del CPD. Esto planteó un desafío debido a la naturaleza específica del tema. Además, se contó con el CACMQ y AMC para obtener información institucional relacionada con: instrumentos de política pública, talento humano, formación y capacitación.

Este informe se estructura en tres secciones. En la primera, se detalla el proceso metodológico utilizado para recopilar y analizar la información proveniente de fuentes primarias y secundarias.

En la segunda sección, se revisó la historia de la creación y evolución del CACMQ y la AMC, abordando aspectos como su institucionalidad, políticas internas, condiciones laborales y ejecución de operativos en el control del espacio público en el DMQ.

Por último, se presentan conclusiones y recomendaciones que resumen los principales hallazgos y ofrecen propuestas para orientar las acciones de estas dos entidades, que mejoren las políticas institucionales internas e incidan en el ejercicio de sus funciones para el control del espacio público en el marco del cumplimiento de los principios de protección de los derechos.

## **1. Objetivos**

### **Objetivo general**

- Identificar y analizar la administración del espacio público por parte del CACMQ y la AMC, enfocándose en las prácticas institucionales y condiciones laborales desde una perspectiva de derechos, para mejorar la gestión de estas entidades.

### **Objetivos específicos**

- Identificar los instrumentos institucionales relacionados con: estructura, talento humano y políticas internas.
- Analizar los instrumentos de política pública con énfasis en la normativa interna que regulan los procedimientos de control del espacio público desde la alineación de los derechos humanos.
- Generar recomendaciones que aporten al mejoramiento de las políticas internas e incidan en el ejercicio de las funciones del CACMQ y AMC en el marco del cumplimiento de los principios de derechos humanos.

## **2. Metodología de la investigación**

La presente investigación es de tipo descriptiva y analítica, y se desarrolló con un enfoque cualitativo para identificar y analizar las prácticas de las instituciones desde la percepción de los actores institucionales.



Para la elaboración de este informe se llevaron a cabo los siguientes pasos:

a) Definición del tema y categorías de análisis.

Este estudio buscó responder la siguiente pregunta: ¿De qué manera las prácticas institucionales del CACMQ y la AMC en el control del espacio público se alinean con los derechos humanos? Para contestar esta interrogante se utilizaron las siguientes categorías de análisis.

- Prácticas institucionales. - se refiere al conjunto de hábitos, costumbres, acciones que se ejecutan en una determinada institución. Esta definición está atada al concepto de gobernanza, en tanto, incluye procesos, procedimientos y prácticas a través de los cuales se toman y regulan decisiones (ONU, s. f.).
- Derechos Humanos. - parten del reconocimiento y respeto de la dignidad de la persona, y tienen como fin protegerlas de los abusos de poder. Para alcanzar este fin es necesario que las normas y principios reconocidos en la Constitución de la República de Ecuador – CRE- (2008), y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, sean aplicados por todas las personas que, de alguna forma, ejerzan poder sobre otras.

Estas categorías sirvieron de guía para la definición de la estructura de este estudio y el análisis en función de los ámbitos señalados en la siguiente tabla:

**Tabla 1:** *Categorías de análisis*

| Categorías                | Variables         | Ámbito general     | Ámbito específico   |
|---------------------------|-------------------|--------------------|---|
| Prácticas institucionales | Institucionalidad | Estructura         |   |
|                           |                   | Talento humano     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos de organización interna: condiciones laborales</li> <li>• Proceso de formación y capacitación</li> </ul>              |
|                           |                   | Políticas internas | Instrumentos de políticas institucionales y su implementación <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retención de productos</li> <li>• Ejecución de operativos</li> </ul> |
| Derechos Humanos - DDHH-  |                   |                    |   |

b) Elaboración de la hoja de ruta y definición de cronograma de actividades.

La ejecución de la investigación se desarrolló en las siguientes fases:

- Fase 1: levantamiento de información y procesamiento (septiembre - noviembre 2024)
- Fase 2: análisis y elaboración del informe (diciembre 2024-febrero 2025)
- Fase 3: revisión y aprobación del informe (marzo-abril 2025)

c) Identificación de actores clave para el levantamiento de información primaria.



**Tabla 2:** *Actores claves*

| Actores sector público                 | Actores sociedad civil             |
|--|------------------------------------|
| CACMQ                                  | Informante clave de sociedad civil |
| AMC                                    |                                    |
| Dirección General de Comercio del MDMQ |                                    |

- d) Levantamiento, análisis y contrastación de información: se emplearon las siguientes técnicas de investigación:
- Revisión bibliográfica,
  - Solicitudes de información,
  - Talleres,
  - Reunión con informante clave de sociedad civil, y
  - Revisión de fuentes secundarias.

La información solicitada a las entidades públicas abarca el período comprendido entre enero del 2018 a diciembre del 2023, considerando que, según lo establecido en el COESCOP, el MDMQ debía implementar los lineamientos establecidos en esta norma a partir del 2018.

Las solicitudes se realizaron en función de los objetivos y categorías de análisis, y se definió como período de corte para la recepción de información hasta el 31 de octubre de 2024.

**Tabla 3:** *Solicitudes de información*

| Entidad | Fecha de solicitud de requerimiento de información                   | Fecha de respuesta  | Observaciones                            |
|---------|--|---|--|
| CACMQ   | 19 de agosto de 2024 (Oficio Nro. CPD-DMQ-SE-2024-0384-O)            | 30 de agosto de 2024 (Oficio Nro. GADDMQ-CACMQ-2024-1561-OF)  | El CACMQ remite un documento de alcance. |
|         |  | 02 de septiembre de 2024 (Oficio Nro. GADDMQ-CACMQ-2024-1566-OF)  |  |
|         |  | Oficio Nro. GADDMQ-CACMQ-2024-1632-OF<br>Quito, D.M., 11 de septiembre de 2024 (Oficio de alcance a solicitud de información - GADDMQ-CACMQ-2024-1561-OF) |  |
|         | 18 de septiembre de 2024 (Oficio Nro. CPD-DMQ-SE-2024-0443-O)        | 23 de septiembre de 2024 (Oficio Nro. GADDMQ-CACMQ-2024-1699-OF)  |  |
| AMC     | 19 de agosto de 2024 (Oficio Nro. CPD-DMQ-SE-2024-0383-O)            | 10 de octubre de 2024 (Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2024-0935)  | AMC remite información incompleta        |
|         | 13 de septiembre de 2024 (Oficio Nro. CPD-DMQ-SE-2024-0438-O). Es un |   |  |

| Entidad                                | Fecha de solicitud de requerimiento de información               | Fecha de respuesta  | Observaciones |
|--|--|---|---------------|
|  | oficio de insistencia al requerimiento de información.           |   |               |
| Dirección General de Comercio del MDMQ | 12 de septiembre de 2024<br>(Oficio Nro. CPD-DMQ-SE-2024-0430-O) | 26 de septiembre de 2024<br>(Oficio Nro. GADDMQ-AMCC-2024-0959-O) |               |

Se revisó la información solicitada al CACMQ y AMC, y la que se encuentra publicada en sus páginas institucionales.

El levantamiento y análisis de información de la investigación, se realizó de manera conjunta y coordinada con el apoyo de las unidades de observancia de política pública, gestión del conocimiento, formulación de política pública y participación y coordinación en territorio del CPD, considerando que es una temática nueva, se requirió el contingente del equipo.

Finalmente, para el análisis de los instrumentos institucionales para el control del espacio público (normativa, planes, programas y otros documentos relevantes) del CACMQ y AMC se partió de la comprensión de las políticas institucionales como directrices generales desarrolladas dentro de una institución, y que están diseñadas para facilitar el ejercicio del poder, creando las condiciones necesarias para su implementación y ejecución (Bolívar & Contreras, 2013). En el caso de las instituciones de control, se identifica que las políticas institucionales están alineadas con la naturaleza y funciones de cada institución.

- e) Procesamiento de información de las entidades analizadas por parte de las unidades del CPD.
- Formulación de política pública, transversalización de enfoques, seguimiento y evaluación, en el marco de sus funciones y procedimientos, realizó el análisis de los instrumentos de política pública remitidas por las entidades consultadas como son:

#### **CACMQ**

- Modelo de Gestión
- Plan Estratégico
- Procedimientos del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito para el control del espacio público en el DMQ.

#### **AMC**

- Protocolo de actuación para la adopción de medidas provisionales de protección durante actuaciones previas y para la adopción de medidas cautelares durante el procedimiento administrativo sancionador de la Agencia Metropolitana de Control del Municipio del DMQ.

De este modo, para el análisis de las políticas institucionales del CACMQ y AMC en el control del espacio público se recurrió al análisis de la transversalización de enfoques, esto a fin de determinar si estas expresan acciones u omisiones con relación a los derechos de los grupos de atención prioritaria, considerando los enfoques de igualdad: género, interculturalidad, intergeneracional, discapacidad y movilidad humana.

Para el análisis se consideró las siguientes variables y parámetros:<sup>1</sup>

1. Base normativa
2. Afirmaciones, acciones, políticas generales con enfoque de derechos humanos<sup>2</sup>
3. Afirmaciones, acciones, políticas específicas con los enfoques de igualdad y/o enfoque interseccional<sup>3</sup>.

Además, la unidad de participación del CPD analizó los planes de capacitación, centrando su análisis en los siguientes aspectos: oferta académica, área de conocimiento, tendencias curriculares, carga horaria.

Las unidades de observancia de política pública del CPD en conjunto con las unidades de participación y gestión del conocimiento apoyaron en el levantamiento de información cualitativa en los talleres ejecutados.

#### f) Talleres vivenciales

Para identificar y analizar las prácticas institucionales, se realizaron trabajos en grupo empleando técnicas que promovieron la expresión libre y espontánea de los participantes, permitiendo conocer las percepciones según el rol que desempeñan. Como parte de este proceso, se aplicó el sociodrama, una metodología participativa que emplea la dramatización para representar situaciones reales y, a partir de ellas, analizar y buscar soluciones a los problemas colectivos o sociales.

**Tabla 4:** *Talleres*

| Taller  | No. de eventos | Fecha            |
|---------|----------------|------------------|
| Grupo 1 | 1              | Octubre del 2024 |
| Grupo 2 | 1              |                  |

#### g) Reunión con informante clave de sociedad civil

**Tabla 5:** *Reunión con informante clave*

| Fecha                  | Actor  | Objetivo                          |
|------------------------|--------|-----------------------------------|
| 28 de octubre del 2024 | SC2024 | Contar con información respecto a |

<sup>1</sup> Se consideran las variables y parámetros que fueron formuladas en el documento denominado: Análisis de la transversalización del enfoque de derechos en la propuesta de plan de trabajo 2023-2025 de Alianza Democrática Nacional-ADN, elaborado por el CPD- FPPTESYE 2023.

<sup>2</sup> "Las afirmaciones, acciones o políticas plantean: a) Promoción de la universalidad, interdependencia e integralidad de los derechos, b) Promoción y protección del principio de igualdad y no discriminación, y c) Aplicación de los principios de progresividad y no regresividad de derecho" (CPD- FPPTESYE 2023).

<sup>3</sup> "Las afirmaciones, acciones o políticas promueven y/o protegen los derechos de las personas de manera específica en función del género, edad, discapacidad, etnia, y situación de movilidad humana. Las acciones promueven y/o protegen los derechos de las personas considerando las desigualdades sociales que experimentan, y las intersecciones" (CPD- FPPTESYE 2023).

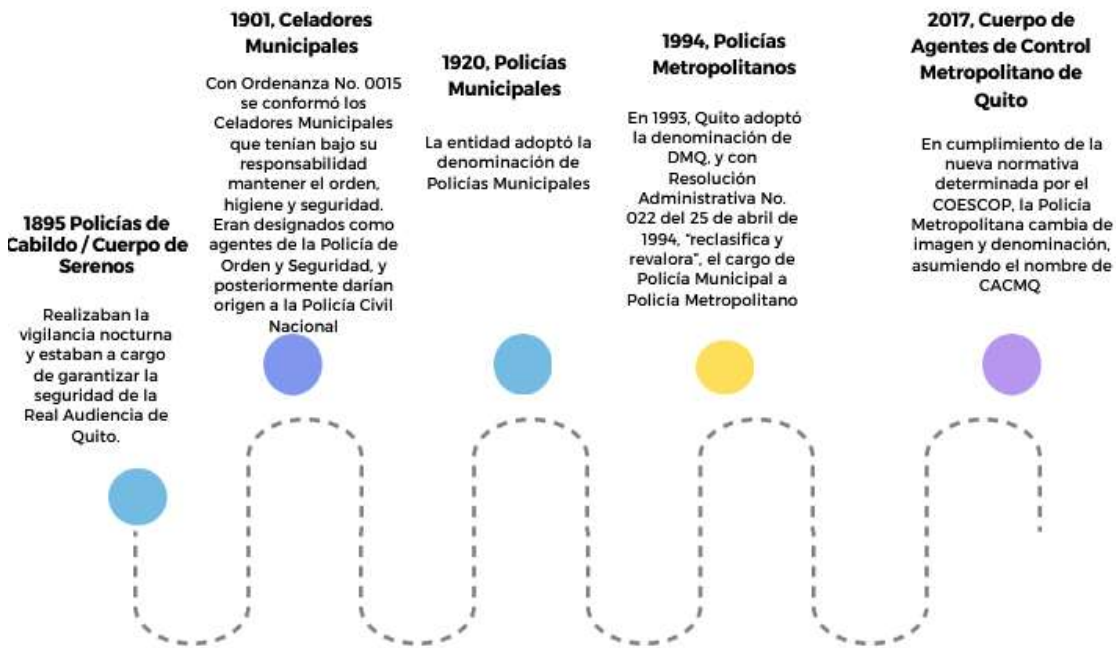
| Fecha | Actor | Objetivo  |
|-------|-------|---|
|       |       | prácticas institucionales en los operativos de control del espacio público realizados por el CACMQ y AMC. |

### 3. Análisis institucional y principales hallazgos del CACMQ

#### 3.1 Institucionalidad

El **CACMQ** es una de las instituciones más representativas de la ciudad, sus orígenes se remontan a la época de la colonia, con registros del año 1541 de los llamados “Espaderos” quienes tenían a su cargo administrar el trabajo de la ciudad y eran encargados del aseo de la misma. Años más tarde adoptarían otras denominaciones, como se identifica en la figura 1:<sup>4</sup>

**Figura 1:** Línea del tiempo de conformación del CACMQ



*Nota:* Adaptado de la información de la página institucional del CACMQ, 2024.

El CACMQ a partir de la entrada en vigor del COESCOPE asume competencias de prevención, disuasión, vigilancia, control, apoyo y coordinación en los siguientes ámbitos: vinculación social y convivencia ciudadana, control del espacio público,

<sup>4</sup> Esta información ha sido tomada de la página institucional del CACMQ. Ver más en: <https://www.cacmq.gob.ec/historia.html>

información y seguridad turística, control ambiental y mercados, prevención en seguridad ciudadana, gestión de riesgos, atención a grupos de atención prioritaria y personas en situación de vulnerabilidad.

Adicionalmente, conforme lo identificado en el CM-DMQ, el artículo 84 establece varios roles y responsabilidades a su cargo para el control del espacio público, entre ellos, lo siguiente:

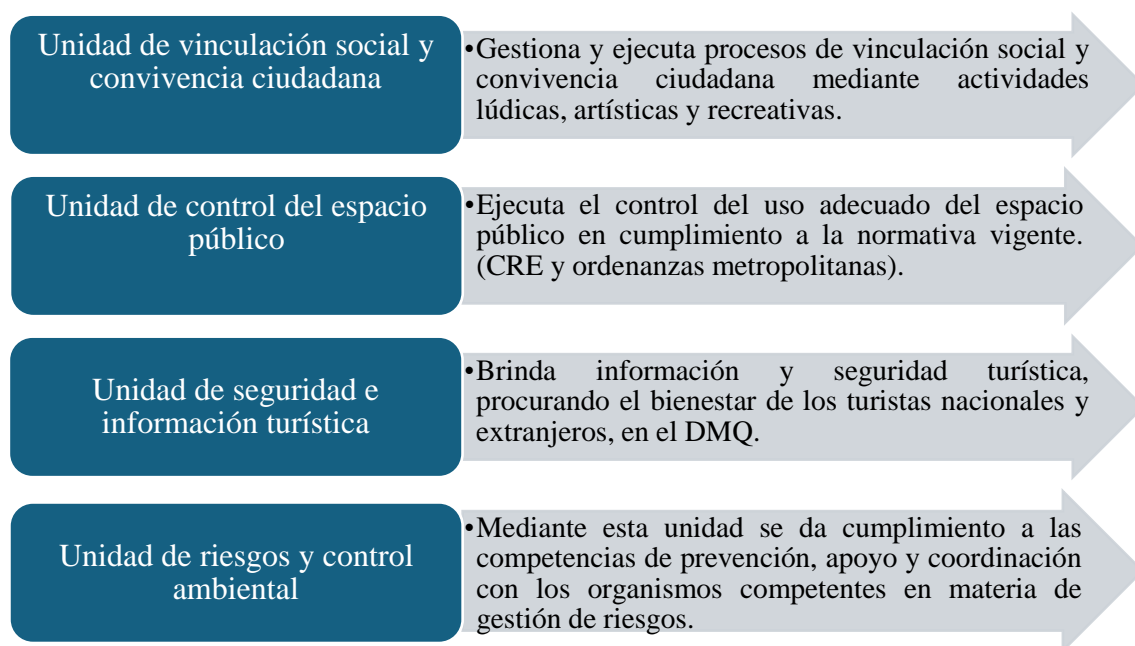
- b) Ejecutar las órdenes de la autoridad competente para controlar el uso del espacio público y prevenir incivildades de acuerdo con la normativa vigente en la materia, incluyendo las disposiciones de la Ley de Defensa del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista.
- j) Apoyar a las dependencias públicas nacionales y metropolitanas en la ejecución de los operativos tendientes a ejecutar las políticas públicas metropolitanas en materia de seguridad y convivencia ciudadana previstas en el Título I del Libro IV.8 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionadas, entre otras, con la prevención, disuasión, vigilancia y control del consumo de bebidas alcohólicas y porte de armas blancas en espacio público y en el transporte público metropolitano, incluyendo el Subsistema de Transporte del Metro de Quito; (CM-DMQ, 2024).

Dentro de la institucionalidad se consideran tres ámbitos de análisis: estructura, talento humano, formación y capacitación como se detalla a continuación.

#### a) Estructura

El CACMQ, para el ejercicio de sus funciones y competencias en los ámbitos mencionados anteriormente, cuenta con cuatro unidades: Unidad de vinculación social y convivencia ciudadana, Unidad de control del espacio público, Unidad de seguridad e información turística, y Unidad de riesgos y control ambiental. El presente estudio se centrará en la unidad de control del espacio público.

**Figura 2:** Unidades de la estructura orgánica del CACMQ



*Nota:* Adaptado del Informe de Rendición de Cuentas AMC, 2023.

Cabe mencionar, que el CACMQ según lo establecido en su Modelo de Gestión debe coordinar su accionar con la AMC, Policía Nacional, Fuerzas Armadas y ECU 911.

## **b) Talento humano**

De acuerdo con información facilitada por el CACMQ, cuenta con 1.167 efectivos uniformados, de ellos 952 se encuentran al mando de la Coordinación de Operaciones, conformada por las cuatro Unidades Operativas descritas anteriormente. Y, tiene presencia en 9 de las 10 administraciones zonales del DMQ, excepto en el Choco Andino (CACMQ, 2024d).

Para la distribución del personal para el control del espacio público, tanto en el área urbana como rural del DMQ, se consideran los siguientes factores: 1) espacios con frecuencia de incidentes permanentes; 2) espacios con frecuencia de incidentes ocasionales o eventuales y; 3) actividades y eventos (Ibíd).

De este modo, los efectivos del CACMQ se encuentran asignados como se indica a continuación por administración zonal:

- Manuela Sáenz (181 efectivos)
- Eloy Alfaro (52 efectivos)
- Eugenio Espejo (48 efectivos)
- Quitumbe (45 efectivos)
- La Delicia (37 efectivos)
- Los Chillos (31 efectivos)
- La Mariscal (31 efectivos)
- Tumbaco (30 efectivos)
- Calderón (25 efectivos)

Para el año 2022, la zona Manuela Sáenz, cuenta con un mayor número de operativos de control y recuperación del espacio público alcanzando un 33% (4.972 operativos), seguido por Eugenio Espejo (1.977), Quitumbe (1.737), La Delicia (1.328), Eloy Alfaro (1.173), Calderón (1.162), Los Chillos (972), Turística La Mariscal (888), Tumbaco (791).

Tendencia que se mantiene para el 2023, así, solo desde la unidad de espacio público y seguridad ciudadana se realizaron 1.176 operativos, de ellos el 40% (473 operativos) se ejecutaron en la administración zonal Manuela Sáenz, seguido por Eugenio Espejo (148), Quitumbe (129), Eloy Alfaro (111), La Delicia (78), Calderón (66), Tumbaco (63), Los Chillos (58), La Mariscal (56) (CACMQ, 2024d).

En lo que respecta a instrumentos de organización interna, según el informe remitido por la Unidad de Talento Humano-UATH-, el CACMQ se encontraba trabajando en el Plan de Carrera, el cual incluye instrumentos técnicos, de evaluación de desempeño, ascensos, formación, entre otros. A la fecha de cierre del levantamiento de información (31 de octubre del 2024), este Plan estaba en revisión técnica y, específicamente, la norma interna de la evaluación interna para ser aplicada en el CACMQ.

Es importante señalar que la normativa que está vigente de acuerdo con la información remitida por el CACMQ solo considera la evaluación física. De este modo, no se considera una evaluación integral que incluya, por ejemplo, el tema de conocimiento, salud mental de todo el personal (administrativo, operativo y autoridades).

Adicionalmente, el no contar con un Plan de carrera aprobado e implementado constituye una limitante para el desarrollo profesional de las y los servidores de esta entidad. Ante lo cual, es necesario que se establezcan instrumentos de organización



interna (evaluaciones de desempeño, condiciones laborales, formación y capacitación) que permitan fortalecer el desempeño laboral del personal del CACMQ.

- **Nudos críticos identificados:**

Durante el levantamiento de información a actores calificados y la revisión de información institucional se identifican los siguientes nudos críticos:

- Limitada dotación de recursos e implementos apropiados para cumplir con las funciones establecidas en la normativa, tomando en cuenta las condiciones laborales, el clima y la exigencia de jornadas prolongadas de pie. Por ejemplo, el uniforme a veces lo usan hasta por 12 horas diarias, con calzado poco apropiado para estar de pie por tanto tiempo y el uniforme tampoco es el adecuado para los climas de la ciudad. Esto, pese a que el artículo 27 del Reglamento Interno del CACMQ establece que los uniformes serán elaborados considerando “las necesidades operativas, factores climáticos (...); su incumplimiento generará la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario correspondiente” (CACMQ, 2022b). Esto evidencia la necesidad del levantamiento de información y análisis de las condiciones laborales y frente a ellos los implementos adecuados para cumplir sus funciones. Además, se debería analizar jornadas laborales rotativas.
- Sobrecarga laboral, el personal del grupo operativo trabaja 11 horas diarias y 5 días a la semana, con días libres que no necesariamente son sábados o domingos. Hay ocasiones en las que trabajan toda la semana, lo cual incide en su salud física y mental. Y si bien el artículo 21 del Reglamento interno de administración del talento humano del CACMQ contempla turnos rotativos, con horarios diurnos, nocturnos y/o combinados, no define un mínimo de horas de descanso entre jornadas.
- Insuficiente dotación logística (vestimenta adecuada, viáticos, movilización) frente al apoyo que brindan a otras provincias ante casos de emergencia como deslaves, incendios, terremotos, etc.
- Falta de reconocimiento al apoyo brindado a otras entidades locales y nacionales en situaciones de emergencia.
- Falta de espacios físicos adecuados para la realización de pausas activas y descarga emocional de las y los servidores de la entidad. Sin embargo, se conoció que cuando se implementaron las pausas activas, no existió continuidad, por “falta de un manual aprobado y por disposición por parte de las jefaturas” (CACMQ - UATH, 2024).

**c) Procesos de formación y capacitación**

El COESCOP, que rige al CACMQ, en materia de formación y capacitación establece en el artículo 23 lo siguiente:

Los contenidos de la capacitación, formación y especialización promoverán el respeto y garantía a los derechos consagrados en la Constitución, con especial énfasis en la soberanía, equidad de género y en las garantías a los grupos de atención prioritaria. Promoverán la investigación especializada, la prevención y control de la infracción, la gestión de conflictos, priorizando el uso de medios de disuasión como alternativas preferentes al empleo de la fuerza, en el ámbito de sus competencias. Los contenidos de los programas de capacitación, formación y especialización serán elaborados



coordinadamente entre el ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos y las instituciones de educación superior, manteniendo criterios técnicos y conceptos estandarizados en materia de seguridad (*COESCOPE*, 2017).

El CACMQ cuenta con un Plan Anual de capacitación, elaborado por el Centro de Formación, Capacitación, Especialización y Doctrina de la institución. Este Plan incluye capacitaciones de educación continua y especialización y, responde a los pedidos efectuados por las diferentes unidades de la entidad, información que se solicita para la elaboración del Plan Operativo Anual -POA- y el Plan Anual de Contratación -PAC- (CACMQ, 2024c).

En el año 2019, el CACMQ obtuvo la Certificación como Operador de Capacitación reconocido por parte de la Subsecretaría de Cualificaciones y Calificaciones -SETEC- del Ministerio de Trabajo -MDT-. Posteriormente, en marzo de 2024, el Centro de formación del CACMQ, renovó esta calificación, registrando 50 facilitadores calificados y 20 cursos certificados.

Por otra parte, el CACMQ informó que para la ejecución de las capacitaciones cuenta con convenios de cooperación interinstitucional entre ellos uno con el CPD, entidad con la cual han “realizado varias capacitaciones como el de formadores en temas de género, violencia entre otras, siendo una de los acuerdos que los facilitadores deben replicar la información a todo el personal uniformado” (CACMQ, 2024c).

Al respecto, es necesario resaltar que el convenio al que se hace mención es un convenio marco de cooperación interinstitucional firmado en 2022 entre varias instituciones como son: Unidad Patronato Municipal San José -UPMSJ, Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha, Agencia Metropolitana de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del DMQ, SIS, CACMQ, Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad y Cuerpo de Bomberos del DMQ, que tenía como objetivo formar y capacitar a su personal en temas de derechos humanos y protección integral a los grupos de atención prioritaria, en situación de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo de la naturaleza.

Dicho convenio estuvo vigente hasta el 17 de noviembre del 2024 y no es específicamente para personal del CACMQ, y por lo tanto en estricto rigor no respondería a lo previsto en el artículo 100 del CM-DMQ que estipula: “Para la aprobación del curso de promoción o ascenso correspondiente los aspirantes deberán aprobar a su vez, los talleres de sensibilización en violencia de género y todos los tipos de violencia brindado por el Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito”(CMDMQ, 2025, Artículo 100).

En lo que concierne, al Plan Anual de Capacitación 2024 del CACMQ este contempla los siguientes programas de capacitación:

- Capacitación continua. - es el proceso de aprendizaje que tiene como propósito “actualizar los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes del personal del CACMQ, para que desempeñen adecuadamente las actividades laborales. Los programas de capacitación continua se diseñaron con base al perfil de competencias y naturaleza del cargo”(CACMQ, 2024a).
- Especialización. - se refiere a procesos de aprendizaje que buscan “perfeccionar las técnicas y procedimientos para utilizarlas eficientemente en una actividad laboral específica”(CACMQ, 2024a).

Según lo establecido en este Plan, las áreas disciplinares y temáticas que forman parte de la propuesta curricular son: técnico procedimental, técnico legal, desarrollo personal, y acondicionamiento físico. Y “los contenidos temáticos de cada asignatura responden a objetivos de aprendizaje que buscan desarrollar conocimientos y habilidades específicas, que son indispensables para un eficiente desempeño de la actividad laboral de los Agentes de Control Metropolitano de Quito” (CACMQ, 2024a).

Del análisis de este plan se evidencia que los contenidos de las capacitaciones contradas para el 2024 enfatizan en el desarrollo de habilidades tácticas y técnicas operativas del personal el CACMQ. De esto modo, las capacitaciones giraron en torno a toma de decisiones, tácticas de intervención, entre otras.

De igual forma, hasta el corte de esta investigación se informó que como parte de las capacitaciones internas se tenía planificado desarrollar cursos de: inglés conversacional, gestión de riesgos, primeros auxilios, seguridad física de instalaciones, y manejo a la defensiva.

Por lo tanto, se debe hacer énfasis en incorporar temas sobre derechos humanos, equidad de género, grupos de atención prioritaria, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 23 del COESOP. Además, debe contemplar lo previsto en el artículo 26 el cual señala que la formación del personal “estará sustentada en el conocimiento de los derechos humanos, de los principios y garantías constitucionales y en una doctrina democrática de la seguridad ciudadana, con apego irrestricto al ordenamiento jurídico” (COESOP, 2017).

De acuerdo con información de la UATH de la entidad, los cursos de formación y otras capacitaciones fueron dictadas por personal uniformado de la institución “que por su convicción, conocimiento y perfil han apoyado como facilitadores previos a una socialización”(CACMQ, 2024c).

El CACMQ en el período 2018 al 2024 ejecutó 130 capacitaciones, en las cuales se identificaron únicamente 6 capacitaciones (4,34%) sobre temas de derechos humanos. No obstante, en el informe de capacitaciones del CACMQ, se menciona que “En los diferentes cursos se trata temas como derechos humanos, género, ética entre otras asignaturas con la finalidad de desarrollar las habilidades blandas en el personal uniformado” (CACMQ, 2024c).

En lo que concierne a la capacitación continua para ascenso, el CACMQ cuenta con 20 cursos aprobados por el Ministerio del Trabajo, de los cuales:

- En 9 cursos se desarrollan temas relacionados con: inglés, manejos de canes, seguridad y salud en el trabajo, primeros auxilios, control multitudes, defensa personal 1, 2 y 3; los mismos que no incluyen contenidos relacionados con derechos humanos, género y grupos de atención prioritaria, como lo prevé el artículo 23 del COESOP (CPD-Participación, 2024).
- Los 11 cursos restantes tienen en total 429 contenidos, de ellos:
  - 17 contenidos (3,9%) se relacionan con derechos humanos,
  - 8 contenidos (1,9 %) son sobre género,
  - 8 contenidos (1,9 %) abordan a grupos de atención prioritaria con énfasis en personas con discapacidad,
  - En 396 contenidos se abordan temas relacionados con: seguridad, preparación física, formas de saludo, maneras de presentarse, parada de combate, relaciones de poder, grados jerárquicos, actividades operativas, entre otros.

En función de lo señalado, se puede observar que la capacitación en derechos humanos, género y grupos de atención prioritaria es de apenas el 7,69% de los contenidos que se dictan en las capacitaciones de formación continua para ascenso. Dicho aspecto da cuenta que no se estaría cumpliendo con lo previsto en el artículo 23 del COESCOP, el cual señala que los contenidos de capacitación, formación y especialización “promoverán el respeto y garantía a los derechos consagrados en la Constitución, con especial énfasis en la soberanía, equidad de género y en las garantías a los grupos de atención prioritaria” (COESCOP, 2017).

De igual forma, coincide con uno de los nudos críticos identificado durante el levantamiento de información con actores institucionales que es precisamente que no cuentan con capacitación en temas específicos de derechos humanos, y que se guían por la experiencia que han adquirido en el día a día, y en otros casos es transmitida por las personas que llevan más tiempo en la institución.

Así mismo, se evidencia que el CACMQ desarrolla su propio plan de capacitación, con temáticas construidas desde sus requerimientos, y articulaciones específicas con instituciones de educación superior para apoyo en capacitaciones. Al respecto, el COESCOP en el artículo 26 señala: “La formación académica de las y los servidores de las entidades previstas en este Código se impartirá a través del sistema nacional de educación superior, por medio de centros acreditados para tal efecto, en coordinación con la autoridad nacional rectora de la educación superior” (COESCOP, 2017). Además, entre las entidades con las que coordina para el desarrollo de los procesos de capacitación no figura el ministerio rector de la seguridad ciudadana.

De igual forma, acorde al artículo 110 del CM-DMQ, la UATH del CACMQ como unidad responsable de la capacitación del personal de la institución, debe elaborar el plan anual de capacitación de conformidad con las necesidades institucionales, pero sobre todo incluir contenidos de protección de derechos con énfasis en los grupos de atención prioritaria -GAP-, tal como lo estipula el artículo 23 del COESCOP.

Frente a este contexto y considerando la obligación que tiene el CACMQ conforme lo determinado en el artículo 23 del COESCOP, es necesario contemplar algunas directrices y parámetros planteados por entidades nacionales e internacionales para incluir el tema de derechos humanos en los procesos de capacitación y formación, como por ejemplo los lineamientos para el desarrollo de las acciones y procesos de educación en derechos humanos y de la naturaleza de la Defensoría del Pueblo de Ecuador-DPE-, toda vez que:

Incluye el conocimiento y la comprensión sobre las normas y principios de los derechos humanos y de la naturaleza, los fundamentos que los sostienen y los mecanismos que los protegen, a través de principios pedagógicos emancipatorios y herramientas didácticas innovadoras para la construcción de aprendizajes, aptitudes, actitudes y comportamientos éticos y críticos que aporten a la construcción de una sociedad democrática, justa, incluyente, en igualdad y sin discriminación que impulse el ejercicio y exigibilidad de los derechos humanos de todas las personas, colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades en armonía con los derechos de la naturaleza.

La EDH busca contribuir al conocimiento y ejercicio libre de los derechos y se constituye en una estrategia para la prevención de violaciones a los derechos humanos y de la naturaleza (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2021).

Igualmente, valorar lo establecido en el Plan de Acción para la segunda etapa del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos, de Naciones Unidas,

(2012), el mismo que se “centró en la educación en derechos humanos para la enseñanza superior y en programas de formación en derechos humanos para profesores y educadores, funcionarios públicos, agentes de la ley y personal militar” (Naciones Unidas, 2012), y recomienda:

- a) Revisar las políticas de formación antes de la prestación de servicios y durante esta a fin de asegurarse de que incluyan la formación en derechos humanos, y hacerla obligatoria.
- b) Adoptar una política de formación en derechos humanos que sea un criterio obligatorio para la calificación y promoción de profesionales.
- c) Adoptar políticas para contratar y formar a funcionarios preparados para ocuparse de los grupos de atención prioritaria.
- d) Con respecto a la institucionalización de la formación en derechos humanos, convendrá:
  - i. No limitar la formación en derechos humanos de los funcionarios públicos, a la realización de un único curso de formación para funcionarios seleccionados (...) (Naciones Unidas, 2012).

A la par, plantea que es fundamental revisar las políticas y reglamentos profesionales para garantizar su alineación con las normas de derechos humanos y fomentar su aplicación efectiva. También, resalta que los contenidos de formación sean pertinentes y prácticos, y que se centren en las normas y prácticas de los derechos humanos. Por lo tanto, el contenido de los procesos de formación y capacitación deben establecerse en función de las tareas que realiza el grupo profesional y de cómo ese grupo hace efectivos los derechos humanos en el contexto de la ejecución de esas tareas (Naciones Unidas, 2012).

Los aspectos antes señalados implican que las y los servidores responsables de elaborar el plan anual de capacitación del CACMQ deben tener preparación y conocimientos amplios de derechos humanos para transversalizar el enfoque de derechos y los enfoques de igualdad (género, generacional, intercultural, de movilidad humana y discapacidad) en esos planes. Así como también incorporar lo que señala la norma y los lineamientos de la DPE y Naciones Unidas, no solo en las capacitaciones, sino en los procesos de contratación de facilitadores externos, a fin de garantizar la inclusión de parámetros de derechos humanos en todos los procesos de capacitación y formación que se imparta al personal (administrativo y operativo) del CACMQ.

Igualmente, las y los servidores que participan en los operativos de control del espacio público, por un lado, deben conocer el marco normativo de protección y promoción de los derechos humanos, y por otro, contar con herramientas y técnicas prácticas que les permitan garantizar el respeto y la salvaguarda de estos derechos durante la ejecución de sus actividades.

- **Nudos críticos**

Entre las principales limitaciones identificadas por la UATH del CACMQ para cumplir con el cronograma establecido de los procesos de formación y capacitación se encuentran los siguientes:

- Las autoridades de turno programan actividades que requieren la participación de todo el personal uniformado, y limita cumplir con las capacitaciones programadas.

- La carga de trabajo aumenta significativamente en febrero, agosto, noviembre y diciembre, limitando la participación en capacitaciones, especialmente en las de modalidad presencial.
- Falta de comunicación: El personal no siempre es informado oportunamente sobre las capacitaciones asignadas.
- Se evidencia una informalidad en la designación de capacitaciones, por lo que existen casos en los que el personal tiene que reponer horas, a pesar de haber asistido a capacitaciones establecidas por la institución. Y, en ciertos casos, se asigna al personal que trabajó en el turno de la noche para que asista a un curso al siguiente día, sin considerar la necesidad del debido descanso (CACMQ, 2024c).

### 3.2 Políticas institucionales internas

Las políticas públicas “son las sucesivas respuestas del Estado (del régimen político o del gobierno de turno) frente a situaciones socialmente problemáticas” (Salazar, s. f.). Además, constituyen un medio para transformar la realidad que requiere intervención, y dentro de sus instrumentos se encuentran políticas internas, normativa interna y servicios.

Según información remitida por el CACMQ, las políticas internas institucionales del CACMQ son:

- Plan estratégico
- Modelo de gestión.

El Plan Estratégico enfatiza el fortalecimiento organizacional del CACMQ en el marco de lo establecido en la normativa vigente de seguridad. Sin embargo, este plan debería incluir el enfoque de derechos, porque dirige el accionar de la entidad.

Sus acciones se centran en:

- Actualizar el diseño de gestión por procesos y su implementación;
- Mejorar el clima organizacional;
- Disponer de un sistema informático de gestión documental y archivo, fortalecer la imagen institucional, etc.

Respecto a las acciones antes señaladas, es importante mencionar que un plan debería contener unos elementos mínimos como los siguientes:<sup>5</sup>

- Gestión y fortalecimiento institucional
- Calidad y eficiencia en los servicios
- Gestión del talento humano: Capacitación, bienestar y fortalecimiento de competencias del personal.
- Innovación y digitalización
- Participación y articulación interinstitucional
- Gestión financiera y sostenibilidad
- Transparencia y rendición de cuentas.

---

<sup>5</sup> Para el planteamiento de estos criterios mínimos se ha considerado los elementos señalados en la Guía metodológica de Planificación Institucional de la Secretaría Planifica Ecuador, y en planes de otras instituciones del Estado.



Al mismo tiempo, el diseño de este plan debería caracterizarse por transversalizar el enfoque de derechos y los enfoques de igualdad, así como también considerar a los 10 grupos de atención de prioritaria y en situación de vulnerabilidad y/o riesgo establecidos en la normativa metropolitana.

En tanto el Modelo de Gestión (2022) enfatiza en la arquitectura y fortalecimiento institucional del CACMQ, así como también en mejorar sus procedimientos para incrementar los niveles de seguridad, para lo cual se requiere fortalecer las capacidades del talento humano de la institución. De este modo, uno de sus productos/servicios es: Contribuir en las fases de prevención y control de la seguridad ciudadana y la gestión de riesgos.

Por otro lado, las acciones del CACMQ se alinean al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-PMDOT- 2021-2033, específicamente con el Objetivo Estratégico 6: Por un Quito de bienestar y derechos. Este objetivo enfatiza la seguridad ciudadana, y plantea entre sus estrategias, la implementación de un sistema integral de seguridad ciudadana para la gestión del espacio público (CACMQ, 2022a).

Además, el CACMQ desarrolla su accionar en concordancia con el Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia para el DMQ 2022-2025, coordinando con la AMC, Policía Nacional y Fuerzas Armadas y Sistema Ecu 911 (CACMQ, 2022a). Este trabajo articulado se alinea con el objetivo 2 del mencionado plan: Implementar un sistema integral de seguridad ciudadana para la gestión del espacio público.

Finalmente, aunque los documentos estratégicos actuales se enfocan en el fortalecimiento organizacional y la seguridad ciudadana, es imperativo incorporar de manera transversal un enfoque de derechos humanos en todas las políticas y acciones institucionales, que contemplen al actor interno y externo. Esta integración garantizará que las intervenciones del CACMQ no solo promuevan la seguridad, sino que también respeten y protejan los derechos de todos los y las ciudadanas, especialmente de aquellos establecidos en la normativa metropolitana.

### **Instrumentos del CACMQ para el control del espacio público en el DMQ**

El CACMQ para el control del espacio público y seguridad ciudadana cuenta con los siguientes instrumentos:

- Procedimientos del CACMQ para el control del espacio público en el DMQ.
- Manual de procedimientos para la emisión de actas de advertencia u ejecución de medidas provisionales de protección en el espacio público.

#### **○ Procedimientos del CACMQ para el control del espacio público en el DMQ**

El documento de procedimientos del CACMQ tienen como objetivo fortalecer las capacidades operativas del personal que trabaja en los espacios públicos a través de acciones de prevención, disuasión, vigilancia y control abarcando áreas como el uso adecuado del espacio público, ambiente, turismo y apoyo a la gestión de riesgos.

Este instrumento técnico detalla la normativa que regula las actividades del CACMQ, y define los responsables de la ejecución de los controles ordinarios y operativos interinstitucionales en el espacio público. Sin embargo, se evidencia que el enfoque predominante en este documento es la seguridad, el control y la sanción, omitiendo referencias a articulados de la CRE (2008) relacionados con los GAP como los artículos: 3, 11, 35, 66, 341, 426, 427, que abordan derechos como la igualdad, la no discriminación, a una vida libre de violencia y a la protección integral de las personas a

lo largo del ciclo de vida y considerando las situaciones particulares de los diferentes GAP. Además, se excluyen principios fundamentales del COESCOP, tales como el respeto a los derechos humanos, la igualdad y la equidad de género.

### **Uso de la fuerza y armas no letales**

Del análisis del documento de procedimientos del CACMQ se desprende que no incorpora los principios generales sobre el uso de la fuerza planteados por Naciones Unidas, que orientan a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a respetar y proteger los derechos humanos en todo momento, como los que se señala a continuación:

- 2.1 El personal de las fuerzas del orden deberá respetar y proteger en todo momento los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular cuando considere la posibilidad de recurrir a la fuerza, sea del tipo que sea. También se deberán respetar y garantizar los derechos del personal de las fuerzas del orden a la vida y a la seguridad.
- 2.2 El personal de las fuerzas del orden, en el desempeño de sus funciones, utilizará en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. (...) Cuando sea necesario, el personal de las fuerzas del orden irá provisto de equipos de protección personal adecuados, como cascos, escudos, guantes y chalecos resistentes a las puñaladas y chalecos antibalas. La utilización de equipos de protección personal adecuados por el personal de las fuerzas del orden puede disminuir su necesidad de utilizar armas de cualquier tipo (Naciones Unidas, 2021).

Es indispensable enfatizar que tanto el uso progresivo de la fuerza, como el uso de elementos no letales deben estar estrictamente limitados para evitar la vulneración de derechos, desarrollándose siempre con el máximo respeto a los derechos humanos. Según las directrices de NNUU, “todo uso de la fuerza por parte del personal de las fuerzas del orden se ajustará a los principios de legalidad, precaución, necesidad, proporcionalidad, no discriminación y rendición de cuentas” (Naciones Unidas, 2021). Incluso las armas menos letales deben “utilizarse únicamente bajo criterios estrictos de necesidad y proporcionalidad, y solo cuando otras medidas menos lesivas hayan resultado ineficaces para contrarrestar la amenaza” (Ibid.)

### **Registros corporales**

El procedimiento del CACMQ contempla la realización de "registros corporales" en casos de sospecha razonable, actitud evasiva, información previa o denuncias, observación de comportamientos delictivos, vestimenta inusual o voluminosa, o cuando un individuo realiza múltiples llamadas telefónicas o envía mensajes en redes sociales. Estos registros, si no están justificados por un interés público concreto, pueden considerarse ilegítimos y potencialmente vulnerar los derechos humanos, ya que su aplicación queda a discreción del personal actuante. Esta práctica puede afectar la dignidad e integridad de las personas y, en algunos casos, constituir perfilamiento racial<sup>6</sup>, basado en estereotipos relacionados con raza, color, etnia, idioma, religión, nacionalidad o lugar de nacimiento.

El uso de perfiles raciales está prohibido tanto por el derecho internacional de los derechos humanos como por la CRE (2008), ya que constituye una forma de

---

<sup>6</sup> Perfilamiento racial: “se define como una acción represora [que] se adopta por supuestas razones de seguridad o protección pública y está motivada en estereotipos de raza, color, etnicidad, idioma, descendencia, religión, nacionalidad o lugar de nacimiento, o una combinación de estos factores (...)” (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020).



discriminación. Diversos organismos internacionales<sup>7</sup> han expresado su preocupación por la persistencia de esta práctica entre los agentes del orden, especialmente contra poblaciones afrodescendientes y han subrayado la importancia de erradicarla.

### **Lenguaje no inclusivo**

Se observa que el documento de procedimientos del CACMQ emplea un lenguaje no inclusivo que puede reforzar estereotipos discriminatorios basados en edad y género, utilizando términos como "menores de edad" u "orientaciones sexuales y/o identidades de género no conformes a las tradicionales". Además, presenta definiciones que pueden vulnerar los derechos de las personas de diversidades sexo-genéricas, como la comunidad LGBTI, al describirlas como "un grupo diverso de personas que comparten orientaciones sexuales y/o identidades de género no conformes a las normas tradicionales"(CACMQ, 2023).

Es esencial adoptar un lenguaje inclusivo que reconozca y respete a todas las personas sin distinción, alineándose con el principio de igualdad y no discriminación. Por lo tanto, se hace necesaria la actualización de los términos empleados en el documento de procedimientos, conforme a lo establecido en el Registro Administrativo de Variables Sexo-Género para las instituciones del Estado, emitido por el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos en el año 2024.

- **Manual de procedimientos para la emisión de actas de advertencia u ejecución de medidas provisionales de protección en el espacio público.**

Este manual busca fortalecer las capacidades operativas interinstitucionales, para el control del uso adecuado del espacio público mediante la entrega de actas de advertencia, para la aplicación de medidas provisionales de protección de retiro y retención e inicio del procedimiento administrativo sancionador, en coordinación con la AMC y otras instituciones municipales y estatales que intervienen en el proceso (CACMQ, 2024b).

El manual detalla el marco normativo que la Unidad de seguridad e información turística, regula las actividades del CACMQ, identifica a los responsables de ejecutar los procedimientos y describe el proceso para la emisión de actas de advertencia por el uso indebido del espacio público, además de establecer políticas operativas.

Y del análisis realizado podemos señalar que este instrumento de política interna presenta inconsistencias que podrían generar confusión de la aplicación de los procedimientos. Por un lado, la definición de orden público sugiere que este “implica restricción de derechos”, mientras que, por otro, se establece como política operativa que “Todos los servidores del nivel directivo y técnico operativos del CACMQ, debe respetar y garantizar los Derechos Humanos y demás normas jurídicas (...) (CACMQ, 2024b).

Al respecto, la CRE (2008) en su artículo 11 numeral 9, reconoce como el más alto deber del Estado precisamente respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. Igualmente, el numeral 4 del mismo artículo dispone que “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Por lo tanto, la definición de orden público no está en concordancia con lo previsto en la constitución ecuatoriana.

---

<sup>7</sup> Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes y el Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia

Y esta falta de claridad y precisión en este instrumento puede dar lugar a la vulneración de derechos durante los operativos de control del espacio público, ya que deja abierta la posibilidad de justificar la limitación en el ejercicio de derechos. Además, este vacío o ambigüedades normativas propician o dan paso a una aplicación discrecional de los instrumentos internos existentes para el control del espacio público en el DMQ.

### 3.3 Implementación de operativos

Conociendo las políticas internas de la institución,<sup>8</sup> a continuación, se analiza como estas políticas son aplicadas en la ejecución de los operativos de control del espacio público que realiza el CACMQ. Cabe mencionar, que el CACMQ en conformidad con lo estipulado en la norma articula y coordina con la AMC para la ejecución de medidas (provisionales o cautelares) y proporciona seguridad a la AMC durante la ejecución de los operativos.

#### Definiciones y percepciones del control del espacio público

Desde las experiencias de los actores institucionales consultados el espacio público es identificado como: orden, seguridad, cumplimiento de deberes, apoyo para el mantenimiento del orden para el bien común, regular el aprovechamiento y uso de las áreas comunes de la ciudad, propiedad de los ciudadanos, y un problema. Siendo la idea más reiterativa la del espacio público como orden, uso adecuado y seguridad.

Del análisis realizado se desprende que este tipo de concepciones del espacio público se enmarca con lo establecido en el Manual de procedimientos para la emisión de actas de advertencia y ejecución de medidas provisionales de protección, el cual define al orden público como “acciones emanadas del Estado, en beneficio de los ciudadanos, a fin de prevenir hechos nocivos para la sociedad. Implica restricción de derechos”(CACMQ, 2024b).

Igualmente, estas ideas se anclan con la definición del saber “especializado” del espacio público, desde el cual:

el espacio público debe responder a los usos y actividades para las cuales fue diseñado, orden que se trata de establecer e imponer desde el poder (...). Cualquier emergencia (resistencia) ocasionada por los sujetos marginados es invisibilizada o considerada un uso inadecuado, recurriendo a expresiones de violencias para el control y “recuperación” del espacio en nombre del “bien común” y la defensa de un lugar para “todos” (Castaño Aguirre & García Ordoñez, 2021).

Además, se relaciona con pensamientos identificados en el levantamiento de información con actores institucionales como el de: “limpiar la ciudad de Quito”, que como mencionan Castaño y García “Hay una relación entre lo limpio, bello y organizado y el desalojo de las personas que ocupan el lugar. (...)” (Castaño Aguirre & García Ordoñez, 2021).

---

<sup>8</sup> Para el análisis se contemplan las siguientes políticas internas del CACMQ: Procedimientos del CACMQ para el control del espacio público en el DMQ; Manual de procedimientos para la emisión de actas de advertencia u ejecución de medidas provisionales de protección en el espacio público y el Modelo de Gestión.

## **Procedimientos para la implementación de los operativos de control del espacio público**

Respecto a los procedimientos para la ejecución de operativos de control, el manual para la emisión de actas de advertencia y ejecución de medidas provisionales de protección, en el espacio público del DMQ, prevé las siguientes directrices:

- Las y los servidores del CACMQ de manera conjunta con los funcionarios de la AMC, realizan los patrullajes en los lugares y/o sectores asignados para la verificación de documentos habilitantes para el uso del espacio público.
- Las y los servidores técnico-operativos del CACMQ, procederán a indicar a los comerciantes que deben cumplir con las regulaciones establecidas por las autoridades del DMQ.
- De no presentar los documentos habilitantes (permisos), se procede con la emisión de la primera acta de advertencia. Cabe señalar que el CACMQ coordina “las acciones administrativas y técnicas con las autoridades de la AMC, para ejecutar las operaciones pertinentes para emisión de actas de advertencias”, en el marco del convenio interinstitucional que mantienen dichas entidades (CACMQ, 2024b).
- Si se identifica a ciudadanos reincidentes<sup>9</sup> ejerciendo actividades económicas en los espacios públicos sin contar con los permisos correspondiente se emite la segunda acta de advertencia, y se indica que una vez entregada esta acta se procederá a la ejecución de medidas cautelares de protección, como son: el retiro y/o la retención de los productos o mobiliario, dándose inicio al procedimiento administrativo sancionador.
- Las y los servidores del CACMQ proporcionan el apoyo a la AMC, durante la aplicación de las medidas provisionales de protección y/o cautelares en el marco de sus competencias.

Respecto a este procedimiento, durante el levantamiento de información se identificó que en los casos que involucran a mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas adultas mayores no se les retira los productos por su condición. Este aspecto no se encuentra contemplado en las políticas internas del CACMQ, en este sentido se podría decir que el personal actúa en base a las prácticas consuetudinarias.

Además, desde las realidades vividas por actores internos y observadas por actores externos a la institución, se señaló que antes de los operativos de control la AMC y el CACMQ realizan inspecciones preliminares para verificar la presencia de comerciantes en determinadas áreas, incluso efectúan un levantamiento previo de los comerciantes que tienen Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas - LUAE- (IC,2024). Encontrando aquí, una dificultad puesto que este accionar no se encuentra establecido ni en el documento de procedimientos para el control del espacio público, ni en el manual de procedimientos para la emisión de actas de advertencia, es decir que, queda a la discrecionalidad del personal que participa en el operativo, dando

---

<sup>9</sup> El Manual de procedimientos para la emisión de actas de advertencia y ejecución de medidas provisionales de protección, en el espacio público del DMQ define reincidente como aquella persona que ha cometido un delito o infracción anteriormente. También se puede utilizar para referirse a una persona que ha vuelto a recaer en un hábito o adicción.

lugar a que se produzcan percepciones respecto a que " Ya están los operativos dirigidos" o "direccionados" (IC,2024).

Cabe mencionar, que desde el rol institucional la retención de productos es calificada como: "una acción correcta y aceptable en tanto, se cumplió con el debido procedimiento y las funciones que le compete a la institución" (CPD, 2024); sintiendo orgullo y satisfacción por el deber cumplido (CPD, 2024).

En medio de este escenario, desde el rol de la ciudadanía se perciben enfrentamientos entre los agentes de control metropolitano, el vendedor ambulante y la ciudadanía, mismo que devela que estos operativos no están exentos de situaciones de violencia. Al respecto Pumalpa en su tesis señala que:

(...) la aplicación de medidas cautelares, que plantean la retención de bienes y productos de los comerciantes autónomos que no cuentan con permisos para ejercer su actividad económica en espacio público, constituye el detonante de las crisis de conflictos con las autoridades de control. Estas crisis son evidenciadas en escenas de violencia (Pumalpa, 2023, p. 44).

Este tipo de situaciones se generan pese a que el procedimiento del CACMQ para el control del espacio público en el DMQ, prevé que:

Las y los servidores del CACMQ, NO deben entrar en confrontaciones con la ciudadanía, durante la ejecución de los patrullajes ordinarios y operaciones conjuntas (...)

En todo momento de los procedimientos se respetara los Derechos Humanos de los intervenidos y de ser necesario se aplicara técnicas de control físico y el uso de elementos no letales entregados en dotación para precautelara la integridad física del personal uniformado (CACMQ, 2023).

De igual forma, es indispensable resaltar que:

las autoridades públicas investidas de poder público están obligadas a establecer una comunicación apropiada y respetable con los vendedores informales, en el ejercicio de las funciones de los primeros y de las necesidades de los segundos, a quienes se dota de instrumentos y procedimientos adecuados a través de los cuales se permita concretar uno de los pilares de este estado constitucional de derechos, que constituye distinguir a la administración pública como un servicio a la colectividad (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2015).

No obstante, según la información levantada con actores institucionales, durante los operativos de control del espacio público se identifican diferentes tipos de violencias como:

- Agresiones que van desde las físicas, verbales, y psicológicas.
- Abuso de poder institucional, que puede sentirse por parte de otras entidades que intervienen en los operativos e incluso por personal de la propia institución.

También, se percibe una falta de garantías y apoyo de las autoridades para que el personal pueda realizar su trabajo de manera segura, ante lo cual algunos servidores optan por grabar y tomar fotografías de los operativos de control como un mecanismo para respaldar su accionar y protegerse ante posibles denuncias.

Si bien el manual de procedimientos del CACMQ establece que, al finalizar los operativos, el personal responsable (servidor directivo o técnico operativo) debe elaborar

“el informe correspondiente de novedades adjuntando la documentación (fotografías, audios, etc.) que se generen, los mismos que servirán como respaldo para la ejecución de acciones legales a los agresores y respaldo del procedimiento mismo que será puesto en conocimiento de las autoridades del CACMQ, respetando el órgano regular correspondiente”(CACMQ, 2024b), esta práctica, puede contravenir los derechos humanos, ya que el artículo 470 del Código Orgánico Integral Penal -COIP- establece que: “No podrán grabar o registrar por cualquier medio las comunicaciones personales de terceros sin que ellos hayan conocido y autorizado dicha grabación o registro, salvo los casos expresamente señalados en la ley. La información obtenida ilegalmente carece de todo valor jurídico” (COIP, 2024).

Igualmente, si bien el artículo 471 del COIP permite la grabación de audio, video o fotografías relacionadas con un hecho constitutivo de infracción, registradas de modo espontáneo al momento mismo de su ejecución y obtenidas a través de dispositivos de dotación oficial, esta excepción no aplica si el dispositivo empleado es de uso personal. Según el informante clave -IC-, el personal que participa en los operativos de control realiza las grabaciones mediante sus celulares personales, lo que podría implicar un incumplimiento de la normativa vigente.

Este conflicto evidencia la necesidad que la institución establezca lineamientos que guarden coherencia entre el procedimiento de control del espacio público y los mecanismos utilizados para respaldar el accionar de las y los servidores municipales que intervienen en los operativos, a fin de evitar incurrir en el incumplimiento de la normativa vigente.

### **Uso de la fuerza y armas no letales**

Desde las experiencias vividas por el personal institucional se observa: que las y los servidores del CACMQ en los operativos de control del espacio público recurren al uso de la fuerza, situación que puede deberse a los factores internos de la institución como la formación y capacitación que reciben las y los servidores, que como se señaló anteriormente es mínima en temas de derechos humanos, prevención de violencia y grupos de atención prioritaria, manejo de conflictos, pese a que dicho aspecto se encuentra previsto en el COESCOP norma que rige al CACMQ como entidad complementaria de seguridad ciudadana.

Hay que destacar que el Modelo de Gestión del CACMQ contempla que las y los agentes de control metropolitano para realizar sus actividades táctico operativas, “utilizaran armas no letales, así como equipos y prendas de protección, para neutralizar, incapacitar, contener y debilitar momentáneamente a personas que demuestran incivildades y conductas lesivas; así como agresiones de presuntos infractores en plazas, parques, mercados, bulevares, (...), donde se privilegiaran medidas preventivas y de servicio a la ciudadanía” (CACMQ, 2022a).

De igual forma, el Manual de Procedimientos para la emisión de actas de advertencia y ejecución de medidas provisionales de protección contempla como una de las políticas de operación que:

Los servidores directivos y operativos del CACMQ, que resulten agredidos física y verbalmente aplicaran técnicas de control físico y se empleara el uso progresivo de la fuerza con elementos menos letales entregados en dotación con la finalidad de precautelar la integridad de los bienes municipales y del personal uniformado de las instituciones que participan en las actividades (CACMQ, 2024b).



A la par en las políticas de operación previstas en el documento de procedimientos del CACMQ para el control del espacio público se identificó la ausencia de disposiciones específicas que prohíban el uso de elementos no letales cuando se trata de NNA, personas con discapacidad, enfermedades catastróficas o de alta complejidad, mujeres embarazadas, personas con movilidad reducida, adultos mayores, entre otros grupos de atención prioritaria, lo cual puede dar lugar a la vulneración de derechos. Esto básicamente porque una acción de control físico, combinada con el uso de dichos elementos, puede afectar la salud y la vida digna de estos grupos.

Esta omisión no se alinea con las Orientaciones de Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden, el cual señala que: el personal debe respetar y proteger los derechos humanos en todo momento; usar en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza; y solo en los casos que se usen para lograr un objetivo legítimo.

Por lo tanto, es fundamental considerar que:

El tipo y el grado de fuerza utilizada y el daño que razonablemente cabe esperar que provoque deberán ser proporcionales a la amenaza que represente una persona o un grupo de personas (...) La fuerza utilizada nunca debería ser excesiva en relación con el objetivo legítimo que se pretende alcanzar. Por ejemplo, no se puede utilizar una fuerza que probablemente provoque lesiones moderadas o graves —incluso si se ejerce con armas menos letales— con el único fin de exigir el cumplimiento de una orden a una persona que solo se resiste de forma pasiva (Naciones Unidas, 2021).

Respecto a las personas vulnerables<sup>10</sup>, y el uso de la fuerza y armas menos letales, en su parte pertinente señala:

2.7 En las políticas, instrucciones y operaciones de mantenimiento del orden se debe prestar especial atención a quienes son particularmente vulnerables a las consecuencias perjudiciales del uso de la fuerza en general y a los efectos de determinadas armas menos letales en particular; entre esas personas figuran los niños y niñas, las mujeres embarazadas, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas con problemas de salud mental y las personas bajo la influencia de las drogas o el alcohol (Naciones Unidas, 2021).

Además, en el procedimiento para el control del espacio público del CACMQ existe una ausencia de los principios y parámetros de necesidad y proporcionalidad al momento de aplicar o plantear el uso progresivo de la fuerza que puede devenir en un uso desmedido de este recurso y con ello en vulneraciones de derechos. De este modo, como parte del procedimiento de control del espacio público se señala que se respetará los derechos humanos de las personas intervenidas y, a la par prevé que, de ser necesario se aplicará el uso progresivo de la fuerza mediante técnicas de control físico y uso de elementos no letales. Es preciso mencionar que “según sea el contexto, en el uso progresivo de la fuerza, se pueden ver afectados el ejercicio de otros derechos tales como: el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad de expresión entre otros” (CPD-FPP, 2024).

## Registros corporales

---

<sup>10</sup> Para el caso ecuatoriano, la CRE establece GAP o personas que están en situación de vulnerabilidad.

El documento de procedimientos de control del espacio público contempla la realización de “registros corporales” cuando evidencian, por ejemplo, actitud evasiva o nerviosismo excesivo, observación de comportamiento delictivo, vestimenta inusual o voluminosa, entre otros. Al respecto, durante el levantamiento de información se identificó que, en la práctica, el personal institucional desarrolla destrezas y capacidades de identificación a víctimas y victimarios. Sin embargo, estas identificaciones dependen del criterio individual y personal de los agentes de control metropolitano durante la ejecución de los operativos, lo que puede conducir a errores debido a la naturaleza subjetiva. Subjetividad que puede resultar en la vulneración de derechos humanos y en prácticas de “perfilamiento racial”.

El análisis del procedimiento del CACMQ para el control del espacio público revela que “los registros superficiales corporales” aplican un tratamiento diferenciado para personas adultas mayores, personas con discapacidad, GLBTI, NNA, y mujeres, que básicamente consiste en que, el registro se lo realiza en la parte posterior del cuerpo. En el caso de mujeres y población de las diversidades sexogenéricas, el registro debe ser efectuado por personal femenino. Para NNA se indica que se procederá al registro superficial, seguido de su aislamiento inmediato, se solicitará la presencia de sus representantes legales y se coordinará la asistencia de la DINAPEN, actualmente Unidad Nacional de Investigación y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes -UNIPEN - (CPD-FPP, 2024).

Estos “registros corporales superficiales” realizados a grupos de atención prioritaria, no cumplen con lo establecido en el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/69. Este código establece que las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos de todas las personas; utilizar la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y prohíbe cualquier acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

En resumen, aunque existen procedimientos establecidos para la realización de registros corporales por parte del CACMQ, la falta de criterios claros y objetivos, junto con la discrecionalidad en su aplicación, pueden conducir a prácticas que vulneren los derechos humanos. Es relevante que estos procedimientos se ajusten a los estándares internacionales de derechos humanos para garantizar el respeto y la protección de la dignidad de todas las personas.

### **Posible vulneración de derechos al trabajo**

La CRE en el artículo 329 reconoce y protege el trabajo autónomo y por cuenta propia en espacios públicos, prohibiendo toda forma de confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo. Y el CM-DMQ regula este ejercicio en el Título II de la trabajadora y el trabajador autónomo (artículo 1370), señalando que las autoridades de control podrán, “(...) ejecutar medidas cautelares, como la retención de productos o mobiliario cuando se atente a la salud ciudadana, el adecuado uso del espacio público y la normativa legal metropolitana vigente, debiendo entregarse en el momento el acta correspondiente de la retención, respetando el debido proceso”(CMDMQ, 2025). Sin embargo, se observa que ni el procedimiento de actuación, ni el manual define claramente qué se considera “mal uso” del espacio público, ni cuáles serán los criterios o parámetros para definir si existe un adecuado uso del espacio público, dejando esta interpretación a la discrecionalidad de los servidores municipales o autoridades públicas.



Además, si bien en los instrumentos de políticas internas del CACMQ no se emplea la figura de confiscación, sino la de retiro/retención de los productos o mobiliario, es indispensable revisar estas definiciones a fin de que se ajusten a los principios constitucionales y no se limite el ejercicio pleno de derechos.

Esto último en virtud que la confiscación, según el diccionario jurídico de Osorio es considerada como la “acción y efecto de confiscar, de privar a uno de sus bienes y aplicarlos al fisco. (...) La confiscación, como pena en materia criminal, ha desaparecido en muchas legislaciones, y sólo es admitida para casos muy excepcionales la incautación o decomiso” (Osorio, s. f.). En tanto que el término de retención es definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como la acción y efecto de retener, conservar algo. Es la “Facultad que corresponde al tenedor de una cosa ajena para conservar su posesión hasta el pago de lo debido por razón de ella” (Osorio, s. f.).

De este modo, la retención de productos o mobiliarios podría limitar o menoscabar el ejercicio del derecho al trabajo de las y los comerciantes autónomos, toda vez que estas personas mientras realizan el procedimiento para la devolución de sus productos o mobiliarios se quedarían sin estas herramientas y medios de trabajo que aportan en su subsistencia y la de sus familias. Al respecto el artículo 1371 del CM-DMQ- prevé lo siguiente:

1. Los productos o mobiliario retenidos serán devueltos a la trabajadora o trabajador autónomo, previo el trámite establecido en la normativa de ejecución de esta normativa; (...)
3. El mobiliario que haya sido retenido y que no haya sido retirado por la trabajadora o trabajador autónomo en el plazo de sesenta días contados a partir de la fecha de su retención, será dado de baja por parte del órgano correspondiente designado para el efecto, el cual elaborará un acta y entregará los bienes retenidos a la autoridad competente, quien dispondrá del mobiliario con fines sociales, y pondrá en conocimiento tales hechos al Consejo Distrital (*CMDMQ*, 2025).

En este marco, la aplicación de medidas cautelares, como la retención de productos, en el control del espacio público del DMQ, refleja una tensión entre la necesidad de regular el uso de estos espacios y la protección de los derechos de los comerciantes autónomos. Es fundamental que las normativas y procedimientos sean claros y específicos para evitar interpretaciones discrecionales que puedan vulnerar derechos constitucionales como el derecho al trabajo. Además, es necesario promover un enfoque equilibrado que considere tanto el orden público como las realidades socioeconómicas de quienes dependen del comercio autónomo para su sustento.

#### **4. Análisis institucional y principales hallazgos de la Agencia Metropolitana de Control -AMC-**

##### **4.1 Institucionalidad**

La AMC fue creada e incorporada a la estructura orgánica funcional del MDMQ mediante Resolución Administrativa No. A002 de 06 de agosto de 2009.

Posteriormente, Ordenanza Metropolitana 0321, emitida el 18 de octubre de 2010, estableció a la AMC como un organismo desconcentrado con autonomía financiera y administrativa, adscrito a la Alcaldía del MDMQ. Esta ordenanza regula el ejercicio de las potestades de este organismo en relación con las infracciones administrativas

tipificadas en el CM-DMQ, y dispone que el procedimiento administrativo sancionador - PAS- se desarrolle conforme a lo establecido en el Código Orgánico Administrativo- COA-. La AMC se rige tanto por el COA como por el CM -DMQ.

El artículo 301 del CM - DMQ asigna a la AMC el ejercicio de potestades de “inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”(CMDMQ, 2025). Además, le confiere la facultad de realizar inspecciones técnicas que se le atribuyan mediante Resolución Administrativa.

En ejercicio de su potestad sancionadora, la AMC impone sanciones administrativas a través de su personal competente, el cual está facultado para “resolver acerca de la comisión de la infracción e imponer las sanciones administrativas y las multas coercitivas y más apremios establecidos (...), previa instrucción y a solicitud del funcionario instructor competente de la Agencia Metropolitana de Control” (CMDMQ, 2025, artículo 314).

Dentro de sus competencias, la AMC también ejerce control sobre el espacio público, y el comercio autónomo no regularizado. De acuerdo con el artículo 3393, numeral 5 del CM-DMQ-, el uso del espacio público para actividades comerciales sin autorización municipal es una contravención de segunda clase. En estos casos, la AMC inicia el procedimiento sancionador correspondiente y, si se determina responsabilidad administrativa, impone una multa equivalente al 0,5 de una remuneración básica unificada (AMC, 2024b).

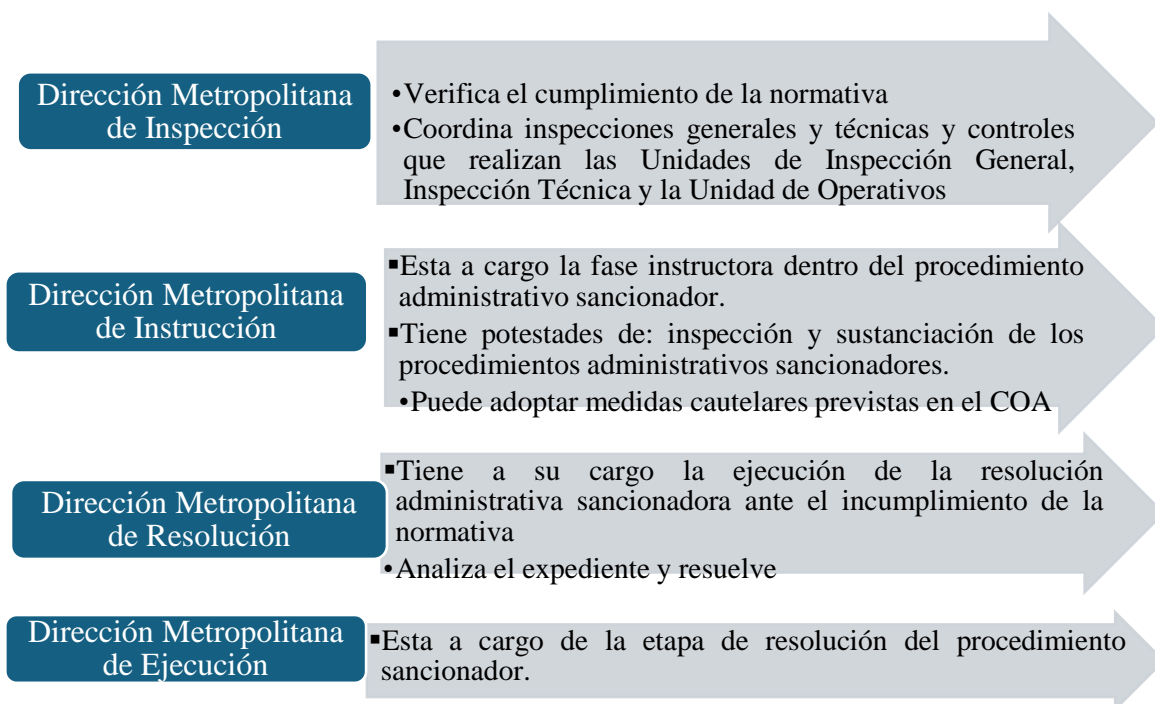
Para el ejercicio de sus funciones puede actuar de manera coordinada con todos los órganos y organismos de la administración del MDMQ, e incluso solicitar apoyo de la Fuerza Pública cuando sea necesario. Además, tiene la facultad de implementar acciones propias o mediante la cooperación, sin que esto implique delegación de la potestad sancionadora y de control (CMDMQ, 2024).

La institucionalidad de la AMC se analiza a partir de tres ámbitos: estructura, talento humano, formación y capacitación como se desarrolla a continuación.

#### **a) Estructura**

Para el cumplimiento de sus potestades, la AMC cuenta con una estructura orgánica conformada por cuatro direcciones: (MDMQ, 2019).

**Figura 3:** Direcciones que conforman la AMC



*Nota:* Adaptado del Informe de Rendición de Cuentas AMC, 2023.

Cada una de estas direcciones están integradas por servidores públicos encargados de cumplir las funciones establecidas en la Estructura Orgánica Interna de la AMC aprobada mediante Resolución de Alcaldía Metropolitana A002 de 02 de enero de 2019. La organización de la AMC refleja su carácter desconcentrado y autónomo, permitiéndole actuar con mayor agilidad en la fiscalización y el control del espacio público en el DMQ.

## b) Talento humano

La gestión del talento humano en la AMC se rige por la Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP- su Reglamento, el Código de Trabajo y las directrices emitidas por la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos. La planificación del talento humano sigue los lineamientos del Ministerio del Trabajo, aplicando, por ejemplo, la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño para la valoración del desempeño de las y los funcionarios, servidores y trabajadores.

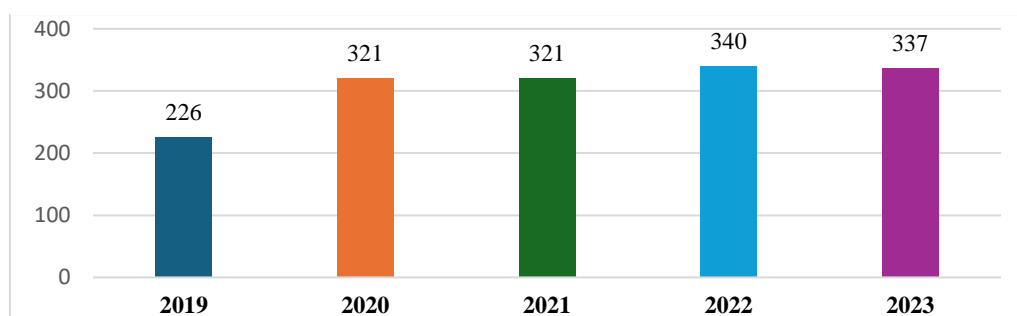
Además, cuenta con un Reglamento Interno de Administración del Talento Humano del GAD MDMQ, expedido mediante Resolución Nro. AMC-SM-2021-001, de 04 de enero del 2021.

A diciembre del 2023, la AMC, registró 337 servidores/as, funcionarios/as y trabajadores/as municipales, según información de la UATH. De este total 192 son hombres que corresponde a un 57%, y 145 son mujeres que representa un 43%. De acuerdo con la AMC esta diferencia representa “una brecha del 32% para alcanzar una equidad de género en la institución”(AMC, 2023).

Respecto a la autoidentificación étnica del personal: el 97% se autoidentifica como mestizo, el 1% como afroecuatoriano y el 1% como blanco.

El informe de Rendición de Cuentas (2023), señala que la AMC experimentó un incremento del 49% en su personal entre el 2019 y 2023, como se puede ver en la siguiente figura.

**Figura 4:** *Número de servidores/as de la AMC en el período 2019-2023*



*Nota:* Tomado del Informe de Rendición de Cuentas de AMC, 2023.

En cuanto a la distribución de talento humano según área de trabajo a diciembre de 2023:

- El 73% del personal labora en unidades agregadores de valor como se detalla a continuación:
  - Dirección de Inspección: 35%
  - Dirección de Instrucción: 25%
  - Dirección de Ejecución: 7%
  - Dirección de Resolución: 6%
- 27% del personal desempeña funciones de asesoría y apoyo (AMC, 2023).

#### **Régimen laboral:**

El personal de esta entidad está contratado bajo distintos regímenes laborales:

- servicios ocasionales,
- nombramientos regulares,
- nombramientos provisionales,
- nombramientos de libre remoción,
- Código de Trabajo.

Si bien la AMC no proporcionó información desagregada por tipos de contratos, durante el levantamiento de información se identificó que la mayoría del personal labora bajo contrato, y no se han cubierto las vacantes dejadas por el personal jubilado.

Según el artículo 58 de la LOSEP, la contratación de personal ocasional para la ejecución de actividades no permanentes no puede superar el 20% del total del personal de la entidad. Si este porcentaje se excede, se requiere autorización previa del MDT “Cuando la necesidad institucional pasa a ser permanente, la Unidad Administrativa de Talento Humano planificará la creación del puesto el cual será ocupado agotando el concurso de méritos y oposición, previo al cumplimiento de los requisitos y procesos legales correspondientes” (*Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP, 2010*).

#### **Nudos críticos identificados**

A partir de la información levantada con actores institucionales se identificó los siguientes problemas en la gestión del talento humano en la AMC:

- Imagen pública negativa.
- Rotación del personal, especialmente en el cargo de notificadores.
- Falta de recursos para el personal operativo, como uniformes, equipamiento de seguridad y equipos de cómputo, lo que dificulta el desempeño de sus funciones en escenarios conflictivos.
- Sobrecarga laboral, con jornadas que pueden extenderse hasta 16 horas diarias y 7 días consecutivos.
- Desgaste físico y emocional, especialmente para quienes participan en los operativos de control del espacio público en el DMQ.
- Falta de reconocimiento y valoración de la experiencia del personal.

Estos factores afectan no solo el bienestar del talento humano de la AMC, sino también la efectividad de sus operativos y la estabilidad institucional.

### **c) Procesos de formación y capacitación**

La AMC no remitió información completa sobre los procesos de formación y capacitación de años anteriores. Sin embargo, según el informe técnico de la UATH, se dio a conocer que no se cuenta con el histórico de información, motivo por el cual los datos disponibles abarca desde 02 de marzo del 2022 hasta el 15 de octubre del 2024.

Durante este período, se realizaron 67 capacitaciones (Ver Anexo 1), con los siguientes resultados:

- 2 capacitaciones incluyeron contenidos sobre derechos humanos, específicamente sobre: prevención de acoso laboral y violencia de género, y violencia contra las mujeres.
- 65 capacitaciones no abordaron temas vinculados con derechos humanos y se centraron en: planificación, transparencia, gestión pública, contratación pública, liderazgo, herramientas ofimáticas, gestión documental, etc.

En tanto que para el 2023, según el Informe narrativo de Rendición de Cuentas, dentro del Plan de Capacitación, hasta diciembre de ese año se capacitó 660 funcionarios/as, distribuidos de la siguiente manera; 132 se capacitaron en modalidad virtual; 186 en modalidad presencial y 342 en temas de seguridad y salud ocupacional (AMC, 2023).

Y en lo que respecta al Diagnóstico de Necesidades de Capacitación 2023, se “ha alcanzado un nivel de cumplimiento del 50%. De este total, un 22% de los cursos fueron gestionados en respuesta a necesidades institucionales específicas, mientras que un 28% de los cursos solicitados no pudieron ser cumplidos” (AMC, 2023).

Dentro de los 25 temas de capacitación identificados, solo un curso abordó contenidos vinculados con derechos humanos: Técnicas de negociación y mediación en el sector público.

Los 24 cursos restantes no incluyeron contenidos de derechos humanos y grupos de atención prioritaria. En su mayoría, se enfocaron en: gestión pública, gestión documental, contratación pública y proyectos.

Y en lo que concierne a procesos de capacitación sobre salud mental, la AMC informó que ha implementado planes y programas de promoción de salud mental y

prácticas de vida saludable con el objetivo de “promover la salud integral y el bienestar físico, psicológico, cognitivo y emocional de todos los servidores y trabajadores de la Agencia Metropolitana de Control AMC (...) es por eso que se ha realizado eventos de capacitación y talleres vivenciales con la finalidad de mejorar y prevenir trastornos mentales y promover la integración laboral” (AMC - UATH, 2024).

Según la UATH entre el 02 de marzo del 2022 hasta 15 octubre del 2024, se realizaron 20 eventos de capacitación para el cuidado del bienestar físico, mental y emocional con los siguientes resultados:

- 6 capacitaciones incluyeron temas de derechos humanos como: mediación, prevención de acoso laboral y violencia de género, discriminación y acoso laboral, violencia contra las mujeres, igualdad y no discriminación.
- 4 capacitaciones abordaron directamente la salud mental incluyendo: descarga emocional, gestión de emociones, convivencia saludable, y pausas activas.
- 10 capacitaciones restantes se enfocaron en temas generarles como: excelencia personal, liderazgo, ámbito laboral, primeros auxilios, técnicas de evacuación, identificación de riesgos, trabajos en altura, ética.

Además, la UATH de la AMC coordinó con la Dirección de Promoción de la Salud y Prevención de la Secretaría de Salud del DMQ para la implementación de un programa de intervención en salud mental, que incluye tamizaje integral para evaluar el estado de salud mental del personal y la intervención psicológica en caso de ser necesario (AMC - UATH, 2024).

No obstante, esta información contrasta con las percepciones de los actores institucionales y otros actores externos, quienes identificaron que persisten las deficiencias en la capacitación de salud mental, con altos costos de la capacitación para la institución y la alta rotación del personal hace que los esfuerzos por realizar diferentes capacitaciones con la desvinculación de las y los funcionarios se pierda. El limitado trabajo en temas de salud mental puede repercutir en su vida familiar y personal. Sin embargo, no se implementan mecanismos de cuidado emocional y salud mental (IC, 2024).

### **Nudos críticos identificados**

El informe técnico de UATH de la AMC señala que existen diversas dificultades para ejecutar los procesos de capacitación y formación en la institución:

- Falta de presupuesto para capacitaciones con entidades externas.
- Dificultad en la planificación de los horarios de capacitación, ya que interfieren con los operativos de control.
- La oferta de capacitación estatal no cubre las necesidades del personal de la AMC. No existe diversidad en los temas de capacitación que ofertan las entidades estatales (AMC - UATH, 2024).

Estos problemas llevan a que las capacitaciones sean esporádicas, con un limitado enfoque en derechos humanos y salud mental, lo que impacta negativamente en el desempeño del personal y su bienestar.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la AMC es fortalecer los procesos de formación y capacitación del personal garantizando que:



- Existan capacitaciones periódicas y planificadas, sin interferir con las funciones operativas.
- Se amplíe la oferta de formación en derechos humanos, salud mental y prevención de violencia.
- Se asigne presupuesto suficiente para capacitaciones con entidades especializadas.

Estas necesidades se ven recogidas en el Informe de gestión del 2023 de la AMC que recomienda: “Promover la capacitación y desarrollo profesional al personal para mantenerlos actualizados en las mejores prácticas y tecnologías relevantes para su trabajo generando una atención más eficiente y efectiva para los administrados” (Secretaría de Planificación del MDMQ, 2023).

#### **4.2 Políticas institucionales internas**

La AMC informó que actualmente no dispone de un Plan Estratégico institucional. No obstante, señaló que se encuentra trabajando en el mismo y que éste será implementado una vez que se apruebe la reforma de la estructura y estatuto orgánico de la entidad (AMC, 2024a).

A pesar de la ausencia de un Plan Estratégico, la AMC dispone de algunos instrumentos normativos internos, entre ellos:

- Protocolo de actuación para la adopción de medidas provisionales de protección durante actuaciones previas y para la adopción de medidas cautelares durante el procedimiento administrativo sancionador de la Agencia Metropolitana de Control del Municipio del DMQ, aprobado mediante Resolución Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2023-0046-R, de 29 de diciembre del 2024.

Este protocolo establece que las medidas provisionales y cautelares deben aplicarse conforme a normativa vigente, distinguiendo entre:

- La medida provisional de protección: tienen un carácter preventivo y se aplican de manera transitoria.
- La medida cautelar es una decisión que adopta el órgano administrativo con el objetivo de asegurar la eficacia de la resolución y se aplica una vez iniciado el procedimiento administrativo y sancionador.

Para la aplicación de estas medidas, la AMC debe cumplir con los requisitos establecidos en el COA y este protocolo.

El protocolo de la AMC prevé las siguientes medidas provisionales que se adoptan en las actuaciones previas o peticiones razonadas de la AMC:

1. Clausura de establecimientos
2. Suspensión de la actividad
3. Retiro de productos, documentos u otros bienes
4. Retención (Agencia Metropolitana de Control, s. f.).

Las medidas provisionales serán confirmadas, modificadas o levantadas en un término no mayor a diez días desde su adopción. Estas medidas quedan sin efecto si:

- No se inicia el procedimiento sancionador en el término previsto (un término no mayor a diez días desde su adopción).
- La resolución de inicio del procedimiento no se pronuncia expresamente sobre la medida (Agencia Metropolitana de Control, s. f.).

Por su parte, las medidas cautelares pueden ser modificadas o revocadas, ya sea de oficio o a petición de la parte interesada, durante el procedimiento. Además, si el proceso caducó “(...) extingue la medida cautelar previamente adoptada. (...)” y “El acto administrativo que suponga la adopción de medidas cautelares destinadas a asegurar la eficacia de la resolución adoptada se puede ejecutar sin notificación previa” (Agencia Metropolitana de Control, s. f.).

Del análisis del protocolo de la AMC se desprende que la medida del retiro de productos, documento u otros bienes y la retención podría entrar en contradicción con disposiciones constitucionales:

### **Posible vulneración de derechos al trabajo**

El artículo 66, numeral 2 de la CRE garantiza el derecho al trabajo autónomo. Sin embargo, la aplicación de la medida de retención de productos puede afectar desproporcionadamente a comerciantes autónomos, quienes, mientras dure el procedimiento de devolución, quedan privados de sus herramientas de trabajo, colocándolos en una situación de mayor vulnerabilidad.

### **Impacto en grupos de atención prioritaria.**

Según la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio del Municipio de Quito en el 2021 registró un total de 12.034 comerciantes autónomos. De los cuales:

- 57,8% son mujeres
- 42,1% son hombres
- 0,05% se identificaron con otro género

Dado que la mayoría de comerciantes autónomas son mujeres, muchas de ellas jefas de hogar, como dice Peralta “son mujeres, quienes están a cargo de hijos e hijas y, en ocasiones, de adultos mayores” (Peralta, 2024); la retención de sus bienes afecta no solo su derecho al trabajo, sino también el sustento de sus familias. A esto se suma la falta de proporcionalidad en la aplicación de sanciones.

El CM-DMQ en su artículo 1371 establece directrices para la devolución de los bienes retenidos, sin embargo, este procedimiento:

- No contempla mecanismos para que los comerciantes puedan apelar la sanción.
- No diferencia entre pequeños vendedores y grandes infractores.
- No hay disposiciones que consideren las condiciones socioeconómicas de los comerciantes autónomos para pagar la multa.

En algunos casos, el costo de la multa puede superar el valor de los productos retenidos, lo que lleva a que los comerciantes, especialmente no regularizados, no inicien el trámite de recuperación de sus bienes, como dice Gavilanes en su investigación: “dado que las condiciones económicas y sociales de la mayoría de los vendedores no regularizados les impiden pagar las multas para recuperar la mercancía y muchos de esos

productos son perecederos, lo que hace que cuando se recuperan ya estén perdidos” (Gavilanes Narváez, 2018).

### **Ausencia de un enfoque diferenciado para grupos de atención prioritaria.**

El protocolo no establece un tratamiento diferenciado para grupos de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad o riesgo, como:

- Mujeres embarazadas.
- Personas adultas mayores.
- Personas en situación de movilidad humana.
- Personas con discapacidad.

Además, el concepto de vulnerabilidad utilizado en el protocolo se alinea a la Constitución de 1998 y no está alineado con la CRE (2008) ni con el CM-DMQ, que amplía la definición de grupos de atención prioritaria.

### **Justificación para la aplicación de medidas provisionales de protección y medidas cautelares**

El protocolo establece que para aplicar medidas provisionales de protección y medidas cautelares se deben considerar las siguientes circunstancias que justifiquen la adopción de la medida, según corresponda a cada caso:

- a) **Provisionalidad:** La medida se ordenará sobre la base de la necesidad de reaccionar ante la comisión de una infracción, sin esperar a que exista una resolución que sancione al administrado.
- b) **Excepcionalidad:** La medida se impondrá ante la existencia de efectos gravosos que la situación pueda provocar. Su adopción debe ser excepcional.
- c) **Instrumentalidad:** La medida se ordenará considerando que su naturaleza es accesoria a un procedimiento sancionador principal, ya sea actuaciones previas, informe razonado (petición razonada) o acto de inicio y su sustanciación; y, por lo tanto, siguen la suerte de este.
- d) **Mutabilidad:** La medida se ordenará atendiendo a todas las circunstancias del momento de su adopción y durante el desarrollo del procedimiento, de modo que, si aquellas varían o desaparecen, las medidas deberán modificarse o revocarse.
- e) **Discrecionalidad:** La medida se ordenará basada en un juicio de razonabilidad acerca de la finalidad perseguida y las circunstancias concurrentes.
- f) **Homogeneidad:** La medida se ordenará atendiendo a la proporcionalidad entre la sanción que corresponden a la infracción que ha motivado su adopción.
- g) **Urgencia:** La medida se ordenará de forma inmediata en el procedimiento que se adopte, para evitar que la infracción cometida ocasione afectación y perjuicios mayores al bien jurídico tutelado.
- h) **Prevención:** La medida se ordenará con carácter preventivo, no sancionatorio, si existe un peligro o riesgo relevante.
- i) **Proporcionalidad:** La medida se ordenará para proteger bienes jurídicos valiosos, comparando el ejercicio de un derecho con la afectación de otro (Agencia Metropolitana de Control, s. f.).

En función del análisis realizado se identifican los siguientes nudos críticos para la aplicación de lo señalado anteriormente.

### **Falta de definición precisa de los principios**

El protocolo menciona principios como proporcionalidad, discrecionalidad, urgencia, prevención, instrumentalidad, mutabilidad, entre otros, pero no establece criterios claros para su aplicación. Esto deja espacio para interpretaciones subjetivas por parte del personal operativo.

Por ejemplo, el principio de proporcionalidad implica que la medida debe guardar equilibrio con la infracción cometida, pero no se especifica cómo evaluar ese equilibrio en cada caso. Y sin lineamientos claros, cada funcionario puede interpretar la proporcionalidad de manera distinta.

### **Riesgo de aplicación discrecional**

Cuando los principios no tienen parámetros concretos, su aplicación depende de la interpretación individual del personal operativo. Esto puede llevar a diferencias en la aplicación de sanciones para situaciones similares.

Por ejemplo, el principio de urgencia establece que las medidas deben ejecutarse inmediatamente si hay riesgo de daño. Sin embargo, no se indica cómo se evalúa el nivel de riesgo, lo que puede hacer que algunas sanciones se apliquen de manera arbitraria, afectando a determinados grupos sin criterios uniformes.

### **Ausencia de mecanismos de control y revisión**

El protocolo no menciona mecanismos de supervisión o control interno para garantizar que las medidas se apliquen correctamente y conforme a los principios establecidos. Sin una supervisión efectiva, las decisiones pueden depender del criterio individual de cada funcionario, lo que incrementa la posibilidad de arbitrariedades.

Por ejemplo, el principio de discrecionalidad reconoce que los funcionarios deben evaluar cada caso particular, pero sin lineamientos objetivos, esta facultad podría traducirse en decisiones subjetivas e inconsistentes.

- **Circunstancias concurrentes que refuerzan la justificación de las medidas provisionales de protección y medidas cautelares.**

Para justificar la aplicación de medidas provisionales o cautelares el protocolo establece diversas circunstancias concurrentes que deben evaluar en cada caso:

- a) **Riesgo o peligro:** La medida se ordenará cuando se identifique una situación de riesgo para el administrado, sus dependientes, usuarios y población en general.
- b) **Seguridad:** La medida se ordenará cuando se verifique afectación a: la seguridad o la vida de las personas, al orden, a la convivencia ciudadana, al bienestar animal, al derecho a vivir en un ambiente sano libre de contaminación, al uso adecuado del espacio público.
- c) **Interés general:** Frente al interés individual prevalece siempre el interés general. La medida se ordenará cuando se identifique que frente al bien jurídico tutelado, por las circunstancias, el interés general es superior.
- d) **Vulnerabilidad:** La medida se adoptará cuando existan personas vulnerables cuyos derechos humanos puedan verse afectados, de conformidad a lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador, esto es: niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, adultos mayores. Previo a adoptar la medida, se valorará, justificará y se dejará sentado, el riesgo o posible afectación de los derechos de estas personas.

- e) **Eficacia de la resolución:** La medida cautelar se ordenará para garantizar la eficacia de la resolución, cuando los funcionarios de la AMC verifiquen que el inicio del procedimiento administrativo sancionador no es suficiente para que el administrado corrija su conducta y cumpla con sus obligaciones (Agencia Metropolitana de Control, s. f.).

Del análisis realizado se desprende la necesidad de homologar la definición de vulnerabilidad según lo previsto en la CRE y el CM-DMQ, considerando que este último reconoce no solo a los grupos de atención prioritaria establecidos en la CRE, sino que amplía su alcance a población en situación de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo en el DMQ tales como: pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afrodescendiente y montubio, jóvenes, personas en movilidad humana, y diversidades sexo-genéricas.

Además, aunque el protocolo de la AMC menciona la protección de estos grupos, no establece medidas específicas para prevenir afectaciones a sus derechos. Igualmente, carece de una definición clara sobre uno de los requisitos establecidos para disponer medidas provisionales como es “No pueden causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados” (Agencia Metropolitana de Control, s. f.), lo que deja espacio para interpretaciones discrecionales y puede derivar en la aplicación desigual de sanciones.

A partir del levantamiento de información y el análisis del protocolo, se identificaron los siguientes nudos críticos:

- El protocolo establece sanciones que pueden afectar el derecho al trabajo autónomo, reconocido en la CRE (2008).
- No se garantiza la proporcionalidad en la imposición de sanciones, lo que podría generar sanciones excesivas para infracciones menores.
- La falta de criterios objetivos para imponer sanciones genera discrecionalidad en la aplicación de medidas.
- No se especifica cómo evaluar el riesgo, la urgencia o la proporcionalidad, lo que deja margen para interpretaciones subjetivas.
- Durante los operativos de control del espacio público, no existen procedimientos específicos para evitar el uso desproporcionado de la fuerza.
- No se establecen garantías procesales para los sancionados, como el derecho a la defensa o mecanismos de apelación efectivos.
- El concepto de vulnerabilidad utilizado en el protocolo no está alineado con la Constitución de 2008 ni con el Código Municipal del DMQ.
- No reconoce las condiciones específicas de los grupos de atención prioritaria, lo que podría derivar en sanciones injustas.
- La retención de productos o mobiliario puede agravar la precarización de ciertos grupos, especialmente mujeres, personas adultas mayores, personas en movilidad humana y personas con discapacidad.

Para garantizar el respeto a los derechos fundamentales y evitar arbitrariedades en la aplicación de sanciones, la AMC debe realizar ajustes a su protocolo, como los siguientes:

- Garantizar la proporcionalidad entre la infracción y la sanción, evitando sanciones excesivas.
- Establecer mecanismos de apelación efectivos para los comerciantes sancionados.
- Incorporar un enfoque diferenciado para grupos de atención prioritaria.

- Definir criterios claros y objetivos para la aplicación de medidas provisionales y cautelares.
- Evitar la discrecionalidad en la aplicación de sanciones mediante directrices normativas precisas.
- Socializar el protocolo con los actores involucrados, asegurando su aplicación conforme a principios constitucionales y derechos humanos.

En conclusión, las políticas institucionales internas de la AMC requieren una revisión integral para garantizar que sus actuaciones sean coherentes con el marco normativo vigente, respeten los derechos fundamentales y eviten discrecionalidades en la aplicación de sanciones. Además, la falta de un Plan Estratégico institucional limita la planificación y ejecución de acciones con un enfoque estructurado, mientras que el protocolo de medidas provisionales y cautelares presenta inconsistencias que pueden derivar en vulneraciones a grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente a los comerciantes autónomos.

En este marco, resulta fundamental ajustar la normativa interna, establecer criterios, objetivos y mecanismos de control, incorporar un tratamiento diferenciado para grupos de atención prioritaria, y aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad en el DMQ, y garantizar procedimientos claros para la aplicación de sanciones. Solo a través de estas reformas será posible que la AMC actúe de manera transparente, equitativa y alineada con los principios constitucionales y el enfoque de derechos humanos.

#### **4.3 Implementación de operativos**

Los operativos de control del espacio público responden a la necesidad de regular la ocupación y el uso de áreas comunes de la ciudad, con el fin de garantizar la movilidad, el orden y la convivencia ciudadana. No obstante, el análisis realizado revela que estos operativos de control del espacio público suelen ser percibidos de distintas maneras por la ciudadanía y los propios servidores/as de la AMC, quienes los asocian con: temas de seguridad, cumplimiento de deberes para el mantenimiento del orden, regulación del aprovechamiento y uso de las áreas comunes de la ciudad, siendo la percepción reiterada la de mantener el orden de la ciudad.

Desde una perspectiva teórica, este tipo de control se enmarca en lo que Michel Foucault denomina dispositivos de seguridad, es decir, estrategias de regulación social que priorizan la gestión del riesgo y el mantenimiento del orden por sobre la protección de derechos. En este contexto, los operativos pueden reproducir relaciones de poder asimétricas, afectando principalmente a comerciantes autónomos que pertenecen a GAP y que se encuentran en situación de vulnerabilidad (Zanetti, 2011).

En este contexto, las prácticas institucionales ejecutadas en los operativos de control del espacio público cuentan con el respaldo de la ciudadanía, motivado por la creciente preocupación sobre la inseguridad, aspecto que da lugar al predominio de la supervisión de los espacios cotidianos donde se desarrollan las interacciones sociales como, por ejemplo: las calles, los parques, las plazas. De este modo, las asimetrías de poder terminan siendo legitimadas y sostenidas a través de los diferentes tipos de violencias, situaciones de discriminación, segregación y dominación, mismas que dan lugar a la emergencia de múltiples desigualdades en el espacio público (Castaño Aguirre & García Ordoñez, 2021).



Ahora bien, cabe señalar que la AMC cuenta con un Protocolo de actuación para la adopción de medidas provisionales de protección y medidas cautelares, el cual en materia de espacio público prevé lo siguiente:

Si los funcionarios de la Agencia Metropolitana de Control, como parte de su labor inspectora o instructora, verifican la presunción del mal uso de espacio público por parte de comerciantes que no cuentan con el permiso correspondiente, o que estén ubicados en un lugar no permitido, exhortarán a la o el administrado hasta por dos ocasiones. Si luego de los exhortos realizados, la infracción persiste, ordenará la medida de retiro (Agencia Metropolitana de Control, s. f.).

De este modo, según el CM-DMQ-en los casos que sea necesario, para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera afectar la seguridad de las personas o supongan peligro o daño, la AMC:

podrá resolverse cautelarmente, tanto en la resolución de inicio de la instrucción como durante su instrucción, entre otras medidas, el retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción, la clausura inmediata del establecimiento o suspensión de la actividad o actuación, durante el tiempo necesario para la subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento administrativo, en la que se deberán confirmar o revocar las medidas adoptadas. Las medidas cautelares podrán aplicarse por los funcionarios inspectores sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor (...) En cualquier caso la medida dispuesta por el inspector para subsistir deberá ser confirmada por el instructor en el plazo máximo de tres días hábiles en el correspondiente auto de inicio de la instrucción. (...)

El funcionario decisor podrá imponer multas compulsorias para conseguir el cumplimiento de sus actos administrativos (CMDMQ, 2025, Artículo 315).

Según información de la AMC, en el año 2021, se entregaron 1.667 actas de advertencia en el espacio público, cifra que disminuye para el 2023 a 1.378 actas. Sin embargo, no se dispone de datos de los años 2018, 2019, 2020 y 2022, lo que dificulta un análisis completo sobre la evaluación de estos operativos y su efectividad.

En cuanto a las retenciones de productos y mobiliario, entre 2018 y 2023 se realizaron un total de 8.741 retenciones, siendo las zonas con mayor número de casos:

- Administración Zonal Manuela Sáenz: 2.633 retenciones
- Administración Zonal Eugenio Espejo: 2.025 retenciones
- Administración Zonal La Mariscal: 1.205 retenciones
- Otras administraciones: Eloy Alfaro (688), Tumbaco (680), Quitumbe (559), Calderón (444), La Delicia (394) y Los Chillos (113) (AMC, 2024a).

El análisis revela que la ejecución de medidas provisionales de protección y medidas cautelares en el espacio público genera tensiones y disputas entre los diferentes actores. Esto se debe a que la ocupación y uso del espacio público está atravesada por relaciones de poder, las cuales influyen en la manera en que ciertos grupos pueden o no ejercer actividades económicas en estos espacios. Como señala Castaño Aguirre y García Ordóñez (2021) el espacio público es también un escenario de exclusión e inclusión, donde se reproducen jerarquías y desigualdades.

Durante los operativos de control, las y los servidores de la AMC enfrentan diversas situaciones, especialmente cuando aplican medidas como el retiro y retención de los productos, bienes y/o mobiliarios a los comerciantes autónomos, y se encuentran con diversas situaciones. Entre los principales desafíos identificados se encuentran:

- Agresiones físicas y verbales
- Amenazas e insultos
- Intentos de soborno
- Falta de garantías para el ejercicio de sus funciones
- Intimidación por parte de grupos organizados, redes.
- Ausencia de respaldo institucional por parte de las autoridades
- Incumplimiento o ausencia de PUCA
- Emisión de licencias fraudulentas (Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas -LUAE)
- Presencia de GAP en situación de doble vulnerabilidad.

Uno de los problemas más recurrentes es la violencia en los operativos, que van desde insultos y amenazas hasta agresiones físicas. Frente a lo dicho, Martínez y Sorribas en su estudio de la violencia desde la mirada del agente, señalan que desde la perspectiva de las y los servidores de la AMC “existen situaciones que son percibidas como riesgosas, ante las cuales justifican el uso de la fuerza como una forma de preservar su vida y la de terceros. (...)” (Martínez & Sorribas, 2014). Sin embargo, los autores, advierten que la aplicación de la fuerza no es homogénea, existiendo una categorización del ciudadano basada en “su comportamiento, su estima moral, sus rasgos etno-raciales o de clase” (Martínez & Sorribas, 2014).

Uno de los principales escenarios donde se generan enfrentamientos entre las y los servidores de la AMC y los comerciantes autónomos es durante la aplicación de medidas cautelares, específicamente en el retiro y retención de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción. En este contexto, la DPE (2015) enfatiza que las autoridades públicas están obligadas a:

(...) establecer una comunicación apropiada y respetable con los particulares en este caso con los vendedores informales, (...) obsérvese que la calidad de autoridad pública y sus delegados se circunscribe en una actuación legítima para servir a la ciudadanía y solucionar los problemas de los administrados mas no para sirviéndose de ese poder maltratar a sus semejantes (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2015).

Si bien el protocolo de la AMC establece criterios para la adopción de medidas provisionales y cautelares, su aplicación plantea varios cuestionamientos:

- El acto de retener bienes o productos limita el derecho al trabajo y la consecución de otros derechos, más, cuando se trata de grupos de atención prioritaria.
- El protocolo no plantea qué hacer frente a las acciones de control del espacio público que vulneren derechos.
- (...) en el procedimiento de la AMC las condiciones de vulnerabilidad son comprendidas como un medio que justifica la sanción. (...) no plantea acciones para prevenir una vulneración de derechos (CPD-FPP, 2024).

Este problema se agrava porque el concepto de vulnerabilidad empleado en el protocolo de la AMC para la adopción de medidas provisionales y cautelares esta

desactualizado y no se ajusta a lo establecido respecto a grupos de atención prioritaria tanto en la CRE (2008), como en la normativa metropolitana (CM -DMQ). De tal manera, este protocolo no contempla medidas específicas para estos grupos, lo que deja expuestos sus derechos ante posibles arbitrariedades.

La Agencia de Coordinación Distrital del Comercio -ACDC-, reportó que, en el año 2023, 4.604 comerciantes autónomos obtuvieron el PUCA de los cuales el 15,4% eran adultos mayores de 65 años o más (Quito cómo vamos, 2024). Por lo tanto, es fundamental que este protocolo incorpore un enfoque diferenciado que garantice la protección de estos grupos y evite afectaciones desproporcionadas.

Otro problema identificado es la discrecionalidad en la aplicación de medidas cautelares y provisionales. Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador (2023) en la consulta de norma signada con el número N° 12-23-CN<sup>11</sup>, advirtió sobre esta problemática, y específicamente sobre la medida cautelar de retiro y decomiso señaló que no se observa un procedimiento claro que regle la adopción de esta medida, pues en el artículo 1370, se establece “de forma vaga que se entregará el acta correspondiente a la retención respetando el debido proceso, sin determinar condiciones mínimas a ser observadas; falencia que indudablemente podría ocasionar actuaciones arbitrarias y abusos por parte de los agentes metropolitanos de control e incluso enfrentamientos con los comerciantes minoristas autónomos, por ausencia de un procedimiento concreto a seguir” (Corte Constitucional del Ecuador, 2023).

Además, no existe una proporcionalidad en las infracciones establecidas en el artículo 1365 del CM-DMQ- en materia de comercio autónomo, en la que se prevé que para las infracciones graves se realizará el pago de una multa equivalente al 5% de la remuneración básica unificada, o el ejercicio de trabajo comunitario por el lapso de seis horas. Y para el caso de infracciones muy graves, el pago de una multa equivalente al 10% de la remuneración básica unificada, o el ejercicio de trabajo comunitario por el lapso de dieciséis horas (dos jornadas de trabajo) (CMDMQ, 2025, Artículo 1366).

Esta falta de proporcionalidad con la contravención conlleva a que, en algunos casos, las y los comerciantes autónomos no activen el procedimiento para la devolución de sus productos, bienes y/o mobiliario por cuanto el valor de la multa puede superar el valor de los productos que venden a diario los comerciantes autónomos. Al respecto Vianca Gavilánez (2018), señala que las multas establecidas son “desproporcionadas, no hacen distinción del producto decomisado, ni de la capacidad del infractor a pagar tales multas. (...) rige independientemente de que se haya violentado por vender 200 pares de zapatos a 5 aguacates (...) no distingue producto que infringe el uso del espacio público” (Gavilanes Narváez, 2018, p. 93)

Y durante el levantamiento de información a actores claves se identificaron algunos nudos críticos como los que se mencionan a continuación:

### **Nudos críticos**

Si bien en el punto anterior se identifican problemas en la implementación de la norma interna, a continuación, se incluyen otros que de alguna manera se relacionan:

---

<sup>11</sup> La Corte Constitucional del Ecuador admite a trámite la Causa N°. 12-23-CN, respecto a una presunta contradicción entre las disposiciones consultadas y los artículos 33, 66 numeral 2, 325, 329, 11 numeral 9 de la CRE.

- Existen directrices verbales y muy generales para la ejecución de los operativos de control del espacio público, y en ocasiones el personal no cuenta con toda la información del operativo que van a realizar.
- Existen diferentes criterios para la aplicación de los procedimientos administrativos de la AMC, y en algunos casos es discrecional y depende de cada servidor/a.
- Hay imprecisiones en los procedimientos para el control del espacio público.
- Los procedimientos administrativos sancionadores para el control del espacio público se anulan, quedan insubsistentes, y se archivan por la presión por parte de las autoridades locales. Se “sanciona y se les multa a los más débiles. A las grandes empresas no se les sancionan. Existen autoridades que tienen compromisos con representantes de las asociaciones de comerciantes (...). Los que tienen un buen abogado salen sin pagar multas, y los que no tienen recursos son los que al final terminan siendo sancionados” (IC, 2024).

Frente a las dificultades identificadas en los diferentes puntos analizados en este acápite, los actores consultados identificaron algunas recomendaciones que deben ser consideradas:

- Contar con normativa clara y precisa sobre la intervención de las y los servidores de la AMC en los operativos de control del espacio público, tanto las que realiza únicamente como AMC o en coordinación con otras instancias locales o nacionales dependiendo del caso.
- Contar con el apoyo y respaldo de las autoridades de la propia institución y del MDMQ al trabajo que realiza la AMC.
- Que la ACDC levante información de los comerciantes autónomos, que permita conocer cuántos son, en dónde están, las actividades a las que se dedican, el perfil de las personas comerciantes, entre otros, esto a fin de dar respuestas integrales a las problemáticas que se generan alrededor de las mismas.
- Socializar a la ciudadanía el trabajo que realiza la AMC, sobre todo lo que respecta a las infracciones y retención de productos.
- Que las autoridades conozcan las realidades a las que se enfrenten las y los funcionarios de la AMC en su trabajo diario, y se den soluciones efectivas ante cada situación.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre la Policía Nacional, el CACMQ y AMC para la ejecución de los operativos.
- Realizar un estudio o diagnóstico para reubicar a las y los comerciantes autónomos, el cual identifique lugares propicios para que los comerciantes autónomos desarrollen su trabajo, porque a veces se los ubica en lugares donde no hay mucha afluencia de gente y los comerciantes vuelven a ocupar las calles.
- Identificar el problema y atacar las causas estructurales que generan el incremento del comercio informal en el DMQ como, por ejemplo: la pobreza, el desempleo, corrupción.

Este último planteamiento está en correspondencia con el desafío previsto en el PMDOT 2024-2033 para enfrentar el problema de saturación y desorganización del comercio que se desarrolla en el espacio público, que es precisamente “regular el desarrollo del comercio en espacio público, a través de la implementación de estrategias que aporten al fortalecimiento del empleo, economía local, turismo e integración de valores culturales”(GAD DMQ, 2024).

## 5. Conclusiones

### Generales

- El análisis evidencia que el discurso institucional compartido sobre el control del espacio público se basa en la regulación del "buen" o "adecuado" uso de estos espacios. Este enfoque está influenciado por la formación y capacitación de las y los servidores, así como por la normativa y políticas institucionales internas vigentes, las cuales priorizan el fortalecimiento organizacional y la seguridad ciudadana, sobre un enfoque de derechos.
- Se identificó que la falta de uniformidad en la ejecución de las normativas puede generar vulneraciones de derechos y afectar el principio de igualdad en la gestión del espacio público en el DMQ.
- Se cumplieron con los objetivos específicos del informe al identificar los instrumentos institucionales y los procedimientos del CACMQ y AMC para el control del espacio público, y finalmente establecer recomendaciones que aporten al mejoramiento de las políticas internas e incidan en el ejercicio de las funciones de estas entidades.

### a) Talento humano, formación y capacitación

#### Generales para el CACMQ y AMC

- Se identifican problemas en la dotación de recursos, indumentaria inadecuada, sobrecarga laboral y falta de un plan de carrera estructurado para servidores/as de la AMC y agentes de control metropolitano del DMQ.
- La falta de reconocimiento institucional a su labor y el desgaste físico y emocional afectan el desempeño de las y los servidores de la AMC y de las y los agentes de control metropolitano del DMQ.
- Se identificaron limitaciones para garantizar el cuidado y bienestar físico, mental y emocional de las y los servidores de las dos entidades, evidenciadas en la falta de continuidad de las pausas activas, la ausencia de espacios adecuados para la descarga emocional, lo que impacta negativamente en su desempeño en escenarios de alta presión.
- El cumplimiento y sostenimiento de los procesos de formación y capacitación enfrenta dificultades como: la falta de coordinación con las actividades operativas programadas, la deficiencia en la comunicación interna, la carga horaria excesiva e insuficiencia de presupuesto, lo que limita el acceso del personal a una formación continua de calidad.

#### AMC

- La ausencia de un Plan Estratégico institucional de la AMC limita la planificación y ejecución de acciones de manera estructurada, afectando su capacidad de respuesta y mejora institucional con un enfoque de derechos humanos.



- En la AMC no existen procesos sostenidos de fortalecimiento de capacidades ni estrategias de gestión del talento humano, orientados a garantizar el cumplimiento de sus funciones desde un enfoque de derechos.

#### **CACMQ**

- El CACMQ no cuenta con un Plan de carrera aprobado e implementado lo cual constituye una limitante para el desarrollo profesional de las y los servidores de esta entidad.
- La capacitación general en derechos humanos dictada entre el 2018-2024 es mínima dentro del CACMQ, representando solo un 4,34% de los contenidos impartidos. En tanto que en la capacitación continua para ascenso el 7,69% de los contenidos se relacionan con derechos humanos, género y grupos de atención prioritaria.

#### **b) Políticas institucionales internas**

##### **Generales CACMQ y AMC**

- Aunque las políticas institucionales del CACMQ y AMC están alineadas con el marco normativo vigente, algunos procedimientos no son coherentes con la Constitución de la República y las directrices internacionales de derechos humanos. Esto puede generar prácticas que, aunque normadas a nivel local, vulneran derechos.
- Se evidencian prácticas de uso de la fuerza y armas no letales sin criterios claros de proporcionalidad y necesidad, lo que podría conllevar a violaciones de derechos.

#### **CACMQ**

- A pesar de que el protocolo de actuación del CACMQ incluye principios generales de respeto a los derechos humanos, en la práctica se prioriza el uso progresivo de la fuerza y medidas de control físico sin considerar las condiciones particulares de los grupos de atención prioritaria como: NNA, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas adultas mayores, lo que puede agravar la vulneración de sus derechos.
- El documento de procedimientos del CACMQ para el control del espacio público no incluyen disposiciones específicas que prohíban el uso de elementos no letales cuando las personas intervenidas pertenecen a GAP lo que aumenta el riesgo de vulneración al derecho a la salud y la vida digna.
- Se identificó que el lenguaje empleado en los documentos normativos del CACMQ no es inclusivo, lo que refuerza estereotipos discriminatorios de edad y género. Se utilizan términos como "menores de edad" u "orientaciones sexuales y/o identidades de género no conformes a las tradicionales", lo que no se alinea con los estándares actuales de derechos humanos y diversidad.

#### **AMC**

- La AMC se centra en sancionar y ejecutar procedimientos administrativos sin una estrategia clara de prevención y educación sobre normativas para comerciantes autónomos y ciudadanía en general.
- Aunque en las políticas institucionales internas se encuentran contemplados mecanismos para la devolución de los productos y mobiliarios retenidos, no establecen garantías procesales para la persona sancionada, como el derecho a la defensa o mecanismos de apelación. Igualmente, no diferencia entre pequeños y



grandes infractores, y tampoco cuenta con disposiciones que consideren las condiciones socioeconómicas de los comerciantes para pagar la multa.

### **c) Ejecución de operativos de control**

#### **Generales CACMQ y AMC**

- Los operativos de control del espacio público son percibidos de manera diferente por la ciudadanía, servidor/a de la AMC y los agentes de control metropolitanos del DMQ. Mientras que las y los servidores de la AMC y los agentes de control del CACMQ lo asocian con: seguridad, mantenimiento del orden, regulación del aprovechamiento y uso de las áreas comunes de la ciudad, algunos sectores de la sociedad los interpretan como intervenciones restrictivas o punitivas.
- Durante los operativos de control del espacio público no existen procedimientos específicos para evitar el uso desproporcionado de la fuerza, lo que deja margen para intervenciones que podrían vulnerar derechos humanos.

#### **CACMQ**

- Los registros corporales, tal como se ejecutan, pueden constituir prácticas discriminatorias o de perfilamiento racial, generando un alto riesgo de vulneración de derechos.

#### **AMC**

- La ejecución de medidas provisionales de protección y medidas cautelares en el espacio público genera tensiones y disputas entre los diferentes actores, debido a que la ocupación y uso del espacio público está atravesada por relaciones de poder. Este conflicto refleja la dificultad de equilibrar la regulación del espacio con la protección de los derechos de las personas que se dedican al comercio autónomo.
- La falta de criterios objetivos y uniformes para la imposición de sanciones genera discrecionalidad en la aplicación de medidas provisionales y medidas cautelares, particularmente en lo referente a la retención de productos o mobiliarios, lo que podría ocasionar sanciones desproporcionadas frente a infracciones menores.

## **6. Recomendaciones**

### **Generales para el CACMQ y AMC**

- Transversalizar explícitamente el enfoque y principios de derechos humanos en los procedimientos del CACMQ y AMC, garantizando que sus acciones promuevan una convivencia pacífica, equitativa e inclusiva en el DMQ.
- Asegurar que las intervenciones del CACMQ y AMC no solo prioricen la seguridad, sino que principalmente respeten y protejan los derechos de todos los y las ciudadanas, con especial atención a los grupos de atención prioritaria establecidos en la normativa nacional y local.
- Definir con mayor precisión los criterios para la retención de productos en el comercio autónomo, evitando interpretaciones discrecionales.
- Diseñar e implementar estrategias de capacitación continuas, sistemáticas y prácticas que promuevan el bienestar integral del servidor/a de la AMC y de los agentes de control del CACMQ y AMC, fortaleciendo sus competencias en la gestión de conflictos y derechos humanos.
- Aumentar de manera progresiva en los procesos de formación y capacitación contenidos de derechos humanos, género y grupos de atención prioritaria considerando los enfoques de igualdad (género, generacional, intercultural, de discapacidad y movilidad humana).

- Establecer programas regulares de salud ocupacional, incluyendo pausas activas, acceso a servicios salud mental y habilitación de espacios físicos adecuados para la recuperación emocional del personal.
- Educar a la ciudadanía sobre la labor del CACMQ y AMC para reducir la desconfianza y desinformación.

**a) Talento humano, formación y capacitación**

**Generales para el CACMQ y AMC**

- Establecer alianzas con instituciones especializadas en derechos humanos para diseñar programas de formación adaptados a las funciones del personal del CACMQ y AMC.
- Actualizar o generar mallas curriculares que promuevan la equidad de género, los derechos humanos, la eliminación de violencias, y además contemplen a los grupos de atención prioritaria.
- Incrementar en los procesos de formación y capacitación contenidos sobre derechos humanos, género y eliminación de violencias.
- Que los contenidos de formación sean pertinentes y prácticos, y se centren en las normas y prácticas de los derechos humanos. Además, sean establecidos en función de las tareas que realiza el personal técnico-operativo para el control del espacio público.
- Mejorar las condiciones laborales de los agentes de control metropolitano y de las y los servidores de la AMC incluyendo dotación de indumentaria adecuada y reducción de la carga laboral excesiva.

**CACMQ**

- Revisar y actualizar los contenidos de formación alineados con estándares nacionales e internacionales en derechos humanos, con énfasis en la gestión de conflictos y técnicas de mediación.
- Diseñar e implementar metodologías de aprendizaje basadas en simulaciones prácticas, estudios de caso que permitan al personal aplicar los conocimientos adquiridos en escenarios reales de operativos de control.
- Definir e implementar indicadores claros y medibles para valorar el impacto de las capacitaciones en la promoción y protección de derechos humanos.
- Regular la carga laboral del personal operativo, estableciendo límites claros en los turnos rotativos, garantizando jornadas que resguarden la salud física y mental del personal operativo.

**AMC**

- Fortalecer las capacidades del personal técnico-operativo en la prevención de vulneraciones de derechos a los grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo o vulnerabilidad, con énfasis en evitar perfilamiento racial en operativos que involucren a población afroecuatoriana y personas en situación de movilidad humana.
- Reducir la inestabilidad laboral de la AMC limitando el uso excesivo de contratos ocasionales y garantizando el cumplimiento de la normativa de la LOSEP para fortalecer la estabilidad institucional.

**b) Políticas institucionales internas**

### **Generales CACMQ y AMC**

- Ajustar las políticas institucionales internas de control del espacio público del CACMQ y AMC, incorporando un enfoque diferenciado que garantice medidas específicas para la protección de grupos de atención prioritaria.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional entre actores locales, estatales asegurando que las acciones de control del espacio público se enmarquen en principios de derechos humanos y seguridad integral.
- Actualizar y adaptar el lenguaje empleado en los instrumentos de políticas institucionales internas del CACMQ y AMC, para garantizar la inclusión y alineación con los estándares actuales de derechos humanos, no discriminación. Y adoptar la terminología acorde con el Registro Administrativo de Variables Sexo-Género para las instituciones del Estado, emitido por el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos en el año 2024.

### **CACMQ**

- Establecer límites estrictos para el uso progresivo de la fuerza y de elementos no letales, asegurando que su aplicación se realice en concordancia con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, para evitar vulneración de derechos.
- Incorporar en los instrumentos de políticas internas (protocolos, procedimientos, manuales) las orientaciones de Naciones Unidas de armas menos letales en el mantenimiento del orden, a fin de que los parámetros de actuación se enmarquen en un enfoque de derechos humanos y con ello reducir la discrecionalidad del personal operativo.
- En coordinación con la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia-SECOM-, desarrollar campañas sostenidas de sensibilización y educación ciudadana para informar a la población sobre las funciones, competencias y procedimientos del CACMQ y AMC en el control del espacio público en el DMQ.

### **AMC**

- Revisar y actualizar los procedimientos de control del espacio público, incluyendo enfoques de derechos humanos, igualdad, interculturalidad y movilidad humana, asegurando que respeten las particularidades de los grupos de atención prioritaria y se aplique bajo los principios de proporcionalidad, igualdad y no discriminación.
- Fomentar la mediación y prevención en lugar de la penalización directa.
- Establecer mecanismos de apelación efectivos para las y los comerciantes autónomos garantizando la proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

### **c) Ejecución de operativos**

#### **Generales CACMQ y AMC**

- Ajustar las políticas institucionales internas para la ejecución de operativos de control del espacio público del CACMQ y AMC, estableciendo criterios, objetivos y mecanismos de control claros que garanticen procedimientos equitativos en la aplicación de sanciones. Esto incluye la definición de criterios específicos y objetivos para la aplicación de medidas provisionales y cautelares, asegurando un tratamiento diferenciado para los grupos de atención prioritaria y garantizando la proporcionalidad entre la infracción y la sanción, evitando así la discrecionalidad en su aplicación.
- Socializar los instrumentos normativos para el control del espacio público del CACMQ y AMC, asegurando que su aplicación se realice conforme a principios

constitucionales, derechos humanos y normativa internacional de protección de derechos.

- Regular el uso de la fuerza y prohibir el uso de elementos no letales en operativos con grupos de atención prioritaria.
- Mejorar la coordinación interinstitucional para fortalecer la gestión del espacio público.

#### AMC

- Evitar interpretaciones discrecionales en la aplicación de sanciones mediante normativas y procedimientos claros que protejan derechos fundamentales con la realidad socioeconómica de los comerciantes autónomos.

#### Agencia de Coordinación Distrital del Comercio del Municipio de Quito

- Impulsar un registro actualizado de comerciantes autónomos a cargo de la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio del Municipio de Quito, con información sobre el número, ubicación, tipo de actividad y características sociodemográficas, permitiendo la implementación de estrategias de regulación y apoyo desde un enfoque de derechos.

#### Cuadro de responsabilidad

| ACCIÓN                | RESPONSABLE       | SIGLA<br>UNIDAD | FIRMA |
|-----------------------|-------------------|-----------------|-------|
| <i>Elaborado por:</i> | Rocío Nasimba     | GC              |       |
| <i>Revisado por:</i>  | Tatiana Montalvo  | OPP             |       |
| <i>Revisado por:</i>  | Gabriela Insuasti | CT              |       |
| <i>Aprobado por:</i>  | Valeria Urgilés   | SE              |       |

## Lista de referencias

- Agencia Metropolitana de Control. (s. f.). Protocolo de actuación para la adopción de medidas provisionales de protección durante actuaciones previas y para la adopción de medidas cautelares durante el procedimiento administrativo sancionador de la Agencia Metropolitana de Control del Municipio del DMQ.
- AMC. (2023). Informe Narrativo Rendición de cuentas 2023. Agencia Metropolitana de Control.
- AMC. (2024a, octubre 10). Informe de cumplimiento- Solicitud de información. Unidad de Planificación. Memorando Nro. GADDMQ-AMC-DMIT-2024-11491-M.
- AMC. (2024b, octubre 10). Solicitud de información AMC. Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2024-0935-O.
- AMC - UATH. (2024, octubre 9). Informe Técnico. N° GADDMQ-AMC-UATH-2024-356-IT.
- Bolívar, G. A., & Contreras, J. M. (2013). El análisis de coyuntura y las políticas institucionales de control en el estudio de la reforma del Estado. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 177, 105–119.
- CACMQ. (2022a, abril). Modelo de Gestión.
- CACMQ. (2022b, agosto 25). Reglamento interno de administración de talento humano del Cuerpo de Agentes Metropolitanos de Control Metropolitano de Quito.
- CACMQ. (2023, septiembre 28). Procedimientos del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano para el control del espacio público en el DMQ.
- CACMQ. (2024a). Plan Anual de Capacitación 2024.
- CACMQ. (2024b, febrero 1). Manual de procedimientos para la emisión de actas de advertencia y ejecución de medidas provisionales de protección, en el espacio público.
- CACMQ. (2024c, agosto 27). Informe GADDMQ-CACMQ-CAP-2024-034-I.
- CACMQ. (2024d, agosto 27). Respuesta información coordinación de operaciones al Consejo de protección de derechos. Memorando Nro. GADDMQ-CACMQ-CO-2024-0986-M.
- CACMQ - UATH. (2024, agosto 29). Respuesta al pedido de evaluación de desempeño. Memorando Nro. GADDMQ-CACMQ-UATH-2024-4103-M.
- Castaño Aguirre, C., & García Ordoñez, I. (2021). Poder, desigualdades y violencias sobre los sujetos que ocupan el espacio público. <http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v31n2/2027-145X-biut-31-02-59.pdf>
- Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. (2025, mayo 8). Registro Oficial Edición Especial 1606.
- Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. (2017, junio 21). Registro Oficial 19.
- Código Orgánico de Organización Territorial. (2024, junio 21). Registro Oficial Suplemento 303.
- Código Orgánico Integral Penal. (2024, julio 29). Registro Oficial Suplemento 180.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2020, diciembre 17). Recomendación general núm. 36 (2020), relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden.

- Constitución de la República del Ecuador. (2008, octubre 20). Registro Oficial 449.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2023, abril 13). Caso Nro: 12-23-CN. Quito-Ecuador.  
<https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/causa/ficha?numero=12-23-CN&idActuacion=0&contexto=CAUSA&uuid=>
- CPD. (2024, octubre). Taller.
- CPD-FPP. (2024, octubre 23). Informe de análisis de los protocolos de actuación del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitanos de Quito-CACMQ y Agencia Metropolitana de Control-AMC.
- CPD-Participación. (2024, noviembre 12). Análisis de las mallas curriculares del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano—CACMQ- y la Agencia Metropolitana de Control -AMC.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2015, octubre 23). Resolución de revisión No. 081-2015-ADHN-DPE. Trámite Defensorial DPE-CZ8-03242-2014-ar.  
<https://repositorio.dpe.gob.ec/REV-DPE-081-2015>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2021). Lineamientos para el desarrollo de las acciones y Procesos de educación en derechos humanos y de la naturaleza de la DPE. Resolución No. 020-DPE-CGAJ-2021.
- GAD DMQ. (2024, mayo). Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2024-2033.
- Gavilanes Narváez, V. F. (2018). La inconstitucionalidad de la medida cautelar de retención de productos aplicada a los comerciantes autónomos no regularizados de Quito [Trabajo de titulación previo a la obtención del Título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República. Carrera de Derecho, UCE].  
<https://www.dspace.uce.edu.ec/entities/publication/5429457b-b70b-4bae-add7-d0893ec6337b>
- IC. (2024, octubre).
- Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP. (2010, octubre 6). Registro Oficial Suplemento 294. [https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2020/12/ley\\_organica\\_servicio\\_publico2.pdf](https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2020/12/ley_organica_servicio_publico2.pdf)
- Martínez, J., & Sorribas, P. (2014). Atribuciones sobre el uso de la fuerza policial desde la perspectiva del agente. 26, 430–439.
- MDMQ. (2019, enero 2). Estructura Orgánica Interna de la Agencia Metropolitana de Control. Resolución No. A002.
- Naciones Unidas. (2012). Plan de acción del Programa Mundial para la educación en derechos humanos. Segunda Etapa. Plan de Acción.  
[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/WPHRE\\_Phase\\_2\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/WPHRE_Phase_2_sp.pdf)
- Naciones Unidas. (2021). Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden.
- ONU. (s. f.). Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos. Recuperado 10 de octubre de 2024, de <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance#:~:text=El%20concepto%20de%20gobernanza%20hace%20referencia%20a%20todos,normativa%20o%20de%20evaluaci%C3%B3n%20al%20proceso%20de%20gobernar>
- Osorio, M. (s. f.). Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Guatemala.  
<https://www.elmayorportaldegerencia.com/Libros/Politica/%5BPD%5D%20Libros%20->



- %20Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Políticas%20y%20Sociales.pdf
- Peralta, G. (2024, abril 30). Trabajo autónomo en Quito: Entre el decomiso, la violencia estatal y el desempleo. Wambra comunitario. <https://wambra.ec/quito-trabajo-autonomo-decomiso-violencia-desempleo/>
- Pumalpa, A. (2023). Incremento del comercio autónomo en el espacio público de la Administración Zonal Manuela Sáenz del Distrito Metropolitano de Quito en el período 2018-2021. [Tesis]. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Quito cómo vamos. (2023). Informe de Calidad de Vida 2023. Quito cómo vamos. [https://quitocomovamos.org/wp-content/uploads/2023/11/ICV-2023\\_version\\_final\\_09-nov\\_comprimido.pdf](https://quitocomovamos.org/wp-content/uploads/2023/11/ICV-2023_version_final_09-nov_comprimido.pdf)
- Quito cómo vamos. (2024). Informe de Calidad de Vida 2024.
- Salazar, C. (s. f.). La definición de Política Pública. [https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos\\_virtuales/posgrado/maestria\\_asesoria\\_familiar/proyectos\\_I/m%C3%B3dulo%202/C\\_Salazar.pdf](https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/proyectos_I/m%C3%B3dulo%202/C_Salazar.pdf)
- Secretaría de Planificación del MDMQ. (2023). Informe de gestión del año fiscal 2023 correspondiente a la Agencia Metropolitana de Control. [https://agenciadecontrol.quito.gob.ec/images/archivos/informe\\_gestion/2023/rendicion-de-cuentas/informe-de-gestio%CC%81n-2023-amc.pdf](https://agenciadecontrol.quito.gob.ec/images/archivos/informe_gestion/2023/rendicion-de-cuentas/informe-de-gestio%CC%81n-2023-amc.pdf)
- Zanetti, M. (2011). Las nuevas estrategias de control del espacio público en el conurbano bonaerense. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://cdsa.aacademica.org/000-034/445.pdf>

## Anexos

### Anexo 1: Capacitaciones en el período 2022 al 15 de octubre del 2024

| Nro.                             | Temática de capacitación  | Número de personas capacitadas | Nro. de horas |
|----------------------------------|---|--------------------------------|---------------|
| <b>2022</b>                      |   |                                |               |
| 1                                | Negociación, mediación y conciliación orientados al control                     | 18                             | 40            |
| 2                                | Control en la gestión vehicular en el sector público                            | 4                              | 40            |
| 3                                | Ética pública   | 11                             | 40            |
| 4                                | Código Orgánico Administrativo en el proceso sancionador                        | 60                             | 40            |
| 5                                | Administradores de contrato y órdenes de compra                                 | 21                             | 3             |
| 6                                | Control interno   | 7                              | 40            |
| 7                                | Excelencia personal, profesional y laboral                                      | 320                            | 40            |
| 8                                | Control de gestión pública  | 2                              | 40            |
| 9                                | Prevención de acoso laboral y violencia de género en el MDMQ                    | 300                            | 8             |
| 10                               | Control en la administración de contratos y fiscalización                       | 1                              | 40            |
| 11                               | Políticas públicas y su ámbito de aplicación                                    | 20                             | 40            |
| 12                               | Control en la gestión pública   | 22                             | 40            |
| 13                               | Normas de control interno con enfoque en contratación pública                   | 13                             | 40            |
| 14                               | Código orgánico de técnicas de inspección, procedimiento de actuaciones previas | 22                             | 8             |
| 15                               | Cuadro de mando integral e indicadores de gestión                               | 2                              | 40            |
| 16                               | Liderazgo y trabajo en equipo en el control gubernamental                       | 3                              | 40            |
| 17                               | Buscando tu yo positivo   | 228                            | 12            |
| 18                               | Control en las fases de contratación pública                                    | 8                              | 40            |
| 19                               | Control y transparencia para la lucha contra la corrupción                      | 6                              | 40            |
| 20                               | Control en los procesos de evaluación del desempeño                             | 3                              | 40            |
| 21                               | Evaluación de la planificación y del presupuesto en el sector público           | 1                              | 40            |
| <b>TOTAL: 1072 participantes</b> |   |                                |               |
| <b>2023</b>                      |   |                                |               |
| 1                                | Project aplicado al control de proyectos  | 1                              | s/d           |
| 2                                | Control interno   | 2                              | s/d           |
| 3                                | Fundamentos de la gestión pública   | 1                              | s/d           |
| 4                                | Estrategias de orientación al servicio  | 5                              | s/d           |

|                                 |  |    |     |
|---------------------------------|--|----|-----|
| 5                               | Técnicas de negociación y mediación en el sector público                   | 1  | s/d |
| 6                               | Debilidades del control interno y su efecto                                | 1  | s/d |
| 7                               | Taller de redacción especializado para profesionales                       | 2  | s/d |
| 8                               | Estrategias de liderazgo y desarrollo de equipos de trabajo                | 2  | s/d |
| 9                               | Herramientas ofimáticas para la auditoría básico                           | 1  | s/d |
| 10                              | Control en la gestión vehicular del sector público                         | 1  | s/d |
| 11                              | Normas de control interno con enfoque gestión ambiental                    | 1  | s/d |
| 12                              | El proceso coactivo, generalidades y control                               | 1  | s/d |
| 13                              | Fundamentos de la gestión pública  | 2  | s/d |
| 14                              | Control en la gestión documental   | 6  | s/d |
| 15                              | Control de la política pública y su ámbito de aplicación                   | 1  | s/d |
| 16                              | Fundamentos de ITIL  | 1  | s/d |
| 17                              | Taller de redacción especializado para profesionales                       | 4  | s/d |
| 18                              | Control en la Ley Orgánica del Servicio Público                            | 7  | s/d |
| 19                              | Buenas prácticas de asistencia administrativa                              | 3  | s/d |
| 20                              | Control en la Ley Orgánica del Servicio Público                            | 1  | s/d |
| 21                              | Control contable gubernamental   | 7  | s/d |
| 22                              | Evaluación de control interno con enfoque a los procesos y controles clave | 1  | s/d |
| 23                              | COBIT aplicado a la gestión de TICS con enfoque al control                 | 1  | s/d |
| 24                              | Projet aplicado al control de proyectos 1                                  | 1  | s/d |
| 25                              | Taller de redacción especializado para profesionales                       | 14 | s/d |
| 26                              | Fundamentos de administración de proyectos basados en PMBOK                | 2  | s/d |
| 27                              | Control en las fases de contratación pública                               | 11 | s/d |
| 28                              | Estrategias de orientación al servicio                                     | 15 | s/d |
| 29                              | Estrategias de orientación al servicio                                     | 15 | s/d |
| <b>TOTAL: 111 participantes</b> |  |    |     |
| <b>2024</b>                     |  |    |     |
| 1                               | Control en la gestión documental   | 5  | s/d |
| 2                               | Control en las fases de contratación pública                               | 3  | s/d |
| 3                               | Control y administración de bienes en el sector público                    | 3  | s/d |

|                                 |  |     |     |
|---------------------------------|--|-----|-----|
| 4                               | Introducción a la seguridad de la información                                      | 1   | s/d |
| 5                               | Marco lógico para proyectos de inversión pública                                   | 1   | s/d |
| 6                               | Taller de redacción especializado para profesionales                               | 6   | s/d |
| 7                               | Manejo de estrés en el ambiente laboral  | 4   | s/d |
| 8                               | Estrategias de liderazgo y desarrollo de equipos de trabajo con enfoque al control | 1   | s/d |
| 9                               | Visio aplicado al levantamiento y diagramación de procesos                         | 1   | s/d |
| 10                              | Normas de control interno con enfoque a la tecnología de la información            | 1   | s/d |
| 11                              | Violencia contra las mujeres en el marco del Sistema de Protección Integral        | 311 | s/d |
| 12                              | ICAM-Escuela de ambiente y sociedad  | 1   | s/d |
| 13                              | ICAM- Escuela de espacio y movilidad   | 2   | s/d |
| 14                              | ICAM-Escuela jurídica  | 1   | s/d |
| 15                              | Ordenanza 067 sobre el subsistema Metro de Quito                                   | 142 | s/d |
| 16                              | La ética en el servidor metropolitano  | 225 | s/d |
| 17                              | Prevención de la corrupción y promoción de la transparencia en la gestión del MDMQ | 248 | s/d |
| <b>TOTAL: 955 participantes</b> |  |     |     |

*Nota: Tomado del Informe técnico de la UATH-AMC, octubre 2024.*