pueden devenir en prácticas de perfilamiento racial, en contra de población afroecuatoriana y en situación de movilidad humana.

2. Metodología

La metodología implementada es cualitativa, la técnica implementada es revisión bibliográfica y normativa; además, recurre a la *transversalización de enfoques* (también denominado *mainstreaming*[3]) para analizar si determinados protocolos expresan acciones u omisiones a favor del ejercicio o no de los derechos de los grupos de atención prioritaria y/o en situación de riesgo, considerando los enfoques de igualdad: género, interculturalidad, intergeneracionalidad, discapacidad y movilidad humana.[4] Además, analiza si dichos instrumentos abordan y atienden las desigualdades que experimentan estos grupos y sus intersecciones. (enfoque interseccional). La transversalización de enfoques busca que todas las políticas, acciones o intervenciones estatales no profundicen en la desigualdad, pobreza y violencia que ya experimentan los grupos marginados, sino al contrario promuevan la igualdad y no discriminación y se avance en la reducción de las desigualdades sociales.

Para analizar los procedimientos del CACMQ en el control del espacio público y el protocolo de actuación de la AMC se analizaron las siguientes variables:

Variables[5]	**Parámetros**
1. Base normativa	Se fundamenta en normativa constitucional de protección de derechos, normativa secundaria y/o estándares internacionales de derechos humanos.
2. Afirmaciones, acciones, políticas generales con enfoque de derechos humanos	Las afirmaciones, acciones o políticas plantean:

[3] El término se plantea por primera vez en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beinging (1995). Posteriormente el Consejo Económico de Naciones Unidas (1997) definiría el *Mainstream* de la perspectiva de género, como el proceso para analizar y evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo. (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo s/a, 19)

[4] Para profundizar respecto a las definiciones revisar el documento: *Directrices para la Transversalización de enfoques* elaborado por el CPD, 2022.

[5] Se consideran las variables y parámetros 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.

	- Promoción de la universalidad, interdependencia e integralidad de los derechos. - Promoción y protección del principio de igualdad y no discriminación. - Aplicación de los principios de progresividad y no regresividad de derechos. [6]
3. Afirmaciones, acciones, políticas específicas con los enfoques de igualdad y/o enfoque interseccional.	Las afirmaciones, acciones o políticas promueven y/o protegen los derechos de las pesonas 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.

3. Principales Hallazgos

El siguiente cuadro sintetiza los hallazgos encontrados en el documento de procedimientos del CACMQ:

Variable	Hallazgos
1. Base normativa	Existe un predominio de normativa de seguridad, control y penalización. Si bien se menciona a la Constitución del República del Ecuador-CRE se omite el articulado constitucional de protección de

[6] El principio de universalidad significa que el goce de los derechos humanos abarca a todas las personas por igual. El principio de interdependencia se traduce en que todos los derechos humanos se encuentran vinculados entre sí, con el mismo valor. El principio de integralidad indica una categoría estructural ontológica del ser humano que obliga a pensar en la indivisibilidad de la dignidad y autonomía de la persona para un desarrollo integral de su plan de vida.

	derechos y grupos de atención prioritaria. (Arts. 1, 3, 11, 35, 66, 341, 426, 427 etc.) Se menciona el principio del interés superior del niño establecido en el Código Orgánico de Niñez y Adolescencia-CONA; así, como también el articulado de protección integral para niños, niñas y adolescentes-NNA. Se señala el articulado del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/69 referente a**:** *Art. 1 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.* *Art. 2.- En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas* *Art 3.- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza*

	sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas. Sin embargo, exceptúa el articulado del señalado Código que es fundamental para la prevención y protección de derechos, tales como: *Art. 5. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes…* *Art. 6. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.* *Art. 7. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.* Por otra parte, en general, se omite articulado de instrumentos internacionales de protección de derechos para grupos específicos, tales como: el Pacto

	Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención sobre los derechos del niño, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, entre otros. Tampoco reconoce los principios contemplados en el artículo 5 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público-COESCOP. Se omite el articulado del Código Municipal-CM del DMQ referente a los cinco enfoques (Art.853), Sistema de Protección Integral-SPI (Libro II.5) y erradicación de trabajo infantil. (Título V)
2. Afirmaciones, acciones, políticas generales con enfoque de derechos humanos	Se evidencia un lenguaje no inclusivo que puede devenir en un retroceso de derechos y que refuerzan estereotipos de discriminación fundados en la edad y el género, tales como: “menores de edad”, “orientaciones sexuales y/o identidades de género no conforme a las tradicionales.”

	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 su uso desmedido de este recurso y con ello en vulneraciones de derechos. Así, se señala que se respetarán los derechos humanos y, a la par se menciona que, de ser necesario se aplicará el uso progresivo de la fuerza mediante técnicas de control físico y uso de elementos no letales. 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. En general, las políticas de operación planteadas en la práctica carecen de enfoque de derechos humanos puesto que no se plantean **el no 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. Esto toda vez, que una acción de control

	física y uso de elementos no letales puede implicar una afectación para la salud y vida digna de estos grupos. Además, esta omisión incumple con los artículos 2 y 6 del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/69 Finalmente, el procedimiento no señala cómo se respetarán y protegerán los derechos humanos, y tampoco plantea el camino a seguir para la prevención y actuación frente a vulneraciones de derechos. Por ejemplo, en el caso de NNA, de conformidad con el artículo 72 del CONA, todas las personas que por su profesión u oficio tengan conocimiento de un hecho de vulneración a NNA debe denunciarlo en un lapso de 24 horas.
3. Afirmaciones, acciones, políticas específicas con los enfoques de igualdad y/o enfoque interseccional.	El procedimiento plantea definiciones que violentan los derechos humanos de las personas pertenecientes a las diversidades sexo genéricas y que refuerzan los estereotipos de discriminación a esta población. Tales como *LGBTI: Es un acrónimo utilizado para referirse a un grupo diverso de personas que comparten orientaciones sexuales y/o identidades de género no conforme a las normas tradicionales. Cada letra en el acrónimo representa diferentes aspectos de la comunidad. (2023, 8)*

	Por otra parte, al ser un procedimiento de control, plantean realizar "registros corporales" cuando evidencian: *1. Sospecha razonable* *2. Actitud evasiva o nerviosismo excesivo* *3. Información previa o denuncias* *4.Observación de comportamiento delictivo* *5. Vestimenta inusual o voluminosa* *6. Sujeto que realice varias llamadas telefónicas o mensajes en redes sociales. (2023, 23)* Lo señalado queda a discreción del personal operativo y tienen un alto potencial de vulnerar derechos especialmente porque pueden configurarse en prácticas de control de ***perfilamiento racial.*** *El perfilamiento racial* es toda acción realizada por la policía o un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, contra una persona o un colectivo, basada en sus características físicas (origen étnico, apariencia, etc), aunque también puede extenderse a la percepción de la nacionalidad y/o religión, pretende justificar una actuación de control, vigilancia, investigación o sanción sin un sustento legítimo ni objetivo. (*OACNUDH 2015, 5)*

	La utilización de perfiles raciales está prohibida por el derecho internacional de derechos humanos y la CRE puesto que vulnera los siguientes derechos: igualdad y no discriminación, igualdad ante la ley, el derecho a la libertad y seguridad, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a la libertad de tránsito entre otros. El 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 han expresado, en varios informes, su preocupación por el persistente problema de la utilización de perfiles raciales por los agentes del orden, señalando la importancia de combatir esta práctica. que se evidencia, principalmente, contra la población afrodescediente. *(OACNUDH 2015, 3)* Y en el caso ecuatoriano, también contra población en situación de movilidad humana. Cabe señalar que en cuanto a "los registros superficiales corporales", el procedimiento plantea un tratamiento diferenciado para población adulta mayor,

	personas con discapacidad, GLBT, 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 perteneciente a las diversidades sexogenéricas es revisada por operativos mujeres. Y cuando se trata de NNA se indica que, *se procederá al registro superficial y al aislamiento inmediato, se solicita la presencia de sus representantes legales y se coordina la asistencia de la DINAPEN. (24)* No obstante, estos "registros corporales superficiales", no observan la integralidad de derechos planteadas 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. El procedimiento para efectuar los "registros corporales" queda a criterio del personal operativo y puede atentar contra la integridad física y dignidad de estos grupos, sobre todo porque no existe una comprensión integral de los derechos de los grupos de atención prioritaria y/o en situación de riesgo, y las problemáticas y violencia que experimentan. Tampoco se plantean el no uso de elementos no letales cuando se trata de estos grupos, por las condiciones de

	vulnerabilidad que viven y que pueden incrementar sus condiciones de vulnerabilidad o poner en riesgo su salud y vida. Adicionalmente, el procedimiento si realiza un tratamiento específico para personas en situación de calle que consiste en informarles sobre los servicios sociales que ofrece el MDMQ tales como: patronato, albergues o centros de salud, e instituciones particulares a las que pueden acceder y acudir bajo su consentimiento. De ser aceptados, son trasladados. También plantea acciones específicas antes riesgos naturales o antrópicos, pero no identifica a los sujetos que pueden verse afectados por los riesgos.

A continuación, se sintetizan los hallazgos encontrados en el 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 AMC.

Variable	**Hallazgos**
1. Base normativa	Se registra el artículo 76 de la CRE referente al debido proceso. En general, se omite articulado constitucional de protección de derechos, del SPI, erradicación del trabajo infantil vigente en el CM del DMQ. Se omiten

	instrumentos y/o estándares internacionales de protección de derechos, tales como el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/69.
2. Afirmaciones, acciones, políticas generales con enfoque de derechos humanos.	Las acciones y políticas planteadas si bien se refieren al término derechos humanos, no plantean acciones concretas de protección, puesto que el protocolo tiene por finalidad la sanción eficaz mediante la disposición de medidas provisionales y cautelares. Cabe señalar que ambas medidas implican: clausura de establecimientos, suspensión de la actividad, retiro de productos, documentos u otros bienes y retención. En general, el protocolo no plantea un tratamiento especial para grupos de atención prioritaria o que se encuentran en situación de riesgo. Por otra parte, entre los requisitos para dictar estas medidas se señalan dos que, en principio, tiene por objetivo no vulnerar derechos. Señaladas así: 1. *No pueden violar derechos constitucionales*

	2. *No pueden causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados. (AMC s/a, 8)* Sin embargo, ambos requisitos no se encuentran definidos, y tampoco se plantean parámetros para evitar la discrecionalidad del personal operativo al momento de implementar este protocolo, lo que hace que su interpretación sea múltiple y con un alto potencial para vulnerar derechos. Además, afirmar que *"no pueden causar perjuicios de difícil o imposible reparación"* deja abierta la posibilidad de causar perjuicios de *"fácil reparación."* Esta afirmación y calificativos son incongruentes con el enfoque de derechos. Por otra parte, el protocolo plantea algunas circunstancias que justifican la disposición de medidas provisionales y cautelares. Tales como: *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. (AMC s/a, 9) Es decir, las medidas de retener bienes se justificarán cuando el ejercicio de dicha actividad vulnere derechos. En este punto, caben -al menos- dos observaciones: 1) Si bien existen actividades económicas que vulneran derechos, el acto de retener bienes o productos también limita el derecho al trabajo y la consecución de otros derechos, más cuando se trata de grupos de atención prioritaria. 2) El protocolo no plantea qué hacer frente a las acciones de control público, que derivadas del operativo de la AMC, vulneren derechos. En otras palabras, si la justificación de la sanción es prevenir la vulneración de derechos ¿Cómo actuarán en el caso, que las acciones de control, generen una violación de derechos de grupos de atención prioritaria? Por tanto, en el procedimiento de la AMC las condiciones de vulnerabilidad son comprendidas como un medio que justifica la sanción. Pero no plantea

	acciones para prevenir una vulneración de derechos.
3. Afirmaciones, acciones, políticas específicas con los enfoques de igualdad y/o enfoque interseccional.	No se registran políticas ni acciones específicas de atención para los grupos de atención prioritaria y/o en riesgo. Sin embargo, la alta discrecionalidad del protocolo y la ausencia de una atención especial para estos grupos puede implicar un uso indiscriminado de las medidas cautelares y provisionales.

4. Conclusiones y recomendaciones

- Los protocolos de actuación tanto del CACMQ como de la AMC carecen de fundamento normativo y enfoque de derechos humanos, sus objetivos son el control y la sanción eficaz. Si bien, el procedimiento del CACMQ plantea políticas generales de respeto a los derechos humanos se privilegia el uso progresivo de la fuerza, la aplicación de control físico y el uso de elementos no letales para todos los grupos, sin considerar que existen grupos de atención prioritaria que presentan condiciones de vulnerabilidad que pueden afectar su integridad, salud y en definitiva vulnerar sus derechos. Además, el procedimiento del CACMQ no promueve la igualdad y no discriminación, al contrario, plantea definiciones que refuerzan estereotipos de discriminación contra la población perteneciente a las diversidades sexo genéricas y NNA. Finalmente, sus prácticas de revisión corporal pueden atentar a la dignidad de las personas y configurarse en prácticas de control de perfilamiento racial sobre todo contra la población afroecuatoriana y población en situación de movilidad humana, lo cual está prohibido en la normativa nacional e internacional de derechos humanos y su vigencia constituyen una regresión de derechos.
- El protocolo de la AMC no plantea acciones específicas para ningún grupo de atención prioritaria, esto sumado a la alta discrecionalidad del instrumento puede significar un uso indiscriminado y desproporcionado de las medidas cautelares y

provisionales que devengan en vulneraciones de derechos a causa de las acciones de control público.

- Ambos protocolos requieren profundizar en el enfoque de derechos humanos y los enfoques de igualdad, especialmente en interculturalidad y movilidad humana; así, como también en la definición de acciones para la prevención de vulneraciones de derechos derivadas del control público. Además, es fundamental que los protocolos contemplen criterios homologados de actuación de conformidad con los parámetros establecidos en los instrumentos internacionales especialmente lo determinado 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, esto con la finalidad de disminuir el grado de discrecionalidad del personal operativo, las acciones arbitrarias del uso de la fuerza, especialmente cuando se trate de grupos de atención prioritaria y/o en situación de riesgo.
- Es necesario que ambos protocolos consideren un tratamiento específico para prevenir vulneraciones de derechos a los grupos de atención prioritaria, especialmente para población afroecuatoriana y en situación de movilidad humana, esto con el objetivo de evitar y erradicar el perfilamiento racial.
- Finalmente, ambos protocolos pueden devenir en prácticas de control que limitan el derecho a la ciudad y el acceso y disfrute de los espacios públicos, por lo que se recomienda contrarrestar estas acciones de control con acciones de promoción de derechos de los grupos de atención prioritaria, el uso de los espacios públicos y el derecho a la ciudad.

Referencias bibliográficas

- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (s/a). Cómo transversalizar el enfoque de género en las organizaciones sociales para el Desarrollo.
- CPD (2021). Ruta de Protección de Derechos de las Diversidades Sexo Genéricas en el Distrito Metropolitano de Quito.
- CPD (2022). Directrices para la transversalización de enfoques.
- CACMQ (2022). Modelo de Gestión.
- CACMQ (2015). Plan Estratégico Policía Metropolitana de Quito, periodo 2015-2019.

- CACMQ (2023). Procedimientos del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito para el control del espacio público en el DMQ.
- AMC (s/a). 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 AMC del Municipio del DMQ.
- Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/69
- CONA, Registro Oficial No. 737, 3 de enero 2003.
- CRE, Registro Oficial 449 de 20-oct-2008
- CM del DMQ, Fecha de última modificación: 2024-09-11.
- COESCOP. Fecha de publicación: 2017-06-21.

ACCIÓN	**RESPONSABLE**	**FECHA**	**SIGLA UNIDAD**	**FIRMA**
Elaborado por:	Mery Astaíza	23/10/2024	FPPTESYE	 Firmado electrónicamente por: MERY ELIZABETH ASTAIZA POZO
Revisado por:	Verónica Moya	25/10/2024	FPPTESYE	 Firmado electrónicamente por: VERONICA PAULINA MOYA CAMPANA
Aprobado por:	Gabriela Insuasti	25/10/2024	SE	 Firmado electrónicamente por: GABRIELA JACQUELINE INSUASTI LOPEZ
