



# **Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2024-2033**

## **Apéndice 14**

### **Estrategias transversales para la gestión**

*Gobierno Autónomo Descentralizado del  
Distrito Metropolitano de Quito  
Marzo, 2024*

## Contenido

1. Introducción .....	1
2. Metodología .....	1
3. Resultados – Estrategias de transversalización.....	1
Estrategia de Participación Ciudadana .....	3
Estrategia de Igualdad de Derechos para todas las personas .....	10
Estrategia para incluir enfoque de seguridad ciudadana y gestión de riesgos .....	17
Estrategia para adopción de medidas frente al cambio climático .....	33
Ficha de aplicación de criterios.....	40

## 1. Introducción

Conforme a la metodología establecida en la Guía de elaboración/actualización de PDOT de la Secretaría Nacional de Planificación, resulta fundamental establecer estrategias para los ejes transversales que garanticen la integralidad en la ejecución del PMDOT. En este contexto, tras analizar los recursos disponibles, se plantea desarrollar criterios que faciliten medir la integración de los elementos transversales en la gestión institucional y en la formulación de programas y proyectos.

A continuación, se detalla la propuesta metodológica junto con las estrategias que engloban los criterios de transversalización.

## 2. Metodología

A nivel de programas y proyectos, se requiere la creación de herramientas prácticas y agendas de trabajo claras que garanticen la efectiva incorporación de estos enfoques transversales. Se han elaborado cuatro insumos técnicos para la gestión del GAD DMQ, de los cuales tres se enfocan en el diseño de programas y proyectos, mediante la definición de criterios que faciliten la evaluación de la transversalización de cada enfoque, y uno se centra en la definición de líneas estratégicas de trabajo para la gestión institucional.

Para el primer caso, se diseñó un modelo con los siguientes contenidos mínimos a desarrollar: introducción, marco normativo, competencia, definición del enfoque; criterios mínimos a considerar en planes, programas y proyectos y ficha para revisión de criterios.

## 3. Resultados – Estrategias de transversalización

Uno de los aspectos fundamentales para fortalecer la gestión metropolitana es la consideración de temáticas transversales que contribuyan a alcanzar la visión de desarrollo del DMQ. La incorporación de enfoques como los derechos, la seguridad, la gestión de riesgos, el cambio climático y la participación ciudadana como ejes transversales en la gestión metropolitana es esencial para asegurar una administración efectiva, centrada en el bienestar de la población. La transversalización de estos enfoques no se limita a aspectos aislados, sino que se convierte en principios fundamentales que atraviesan todas las áreas de acción del GAD DMQ.

En conjunto, estos enfoques transversales refuerzan la capacidad del GAD DMQ para alcanzar sus objetivos y metas, promoviendo el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes. La participación ciudadana asegura la toma de decisiones democráticas y transparentes, fomentando a su vez la corresponsabilidad. Al adoptar un enfoque de derechos, se prioriza la igualdad y la justicia social en todas las decisiones y acciones municipales, promoviendo una distribución equitativa de servicios y recursos y enfocándose en reducir las brechas de grupos históricamente marginados. La seguridad y gestión de riesgos permite anticipar y mitigar posibles amenazas a la seguridad y el bienestar de la comunidad, fortaleciendo la capacidad de respuesta frente a desastres naturales o emergencias. Por último, la integración del cambio climático implica la implementación de políticas y prácticas que reduzcan las emisiones de gases

de efecto invernadero, fomenten la adaptación a los impactos climáticos y promuevan el desarrollo sostenible.

En la siguiente figura se evidencia cómo estos enfoques transversales no se consideran de manera aislada en la planificación de los proyectos, sino que se expresan en el PMDOT, en planificaciones específicas y que tienen un respaldo institucional que busca fortalecer el tratamiento de estos elementos en la gestión del GAD DMQ.

**Figura 1. Estrategias transversales para la gestión del GAD DMQ**

		<b>Objetivo de gestión PMDOT</b>	<b>Institucionalidad</b>	<b>Planificación</b>
	<b>Participación ciudadana</b>	3.2 Potenciar el rol activo, articulado y cooperativo de los actores sociales y territoriales para la toma de decisiones y la gestión de los conflictos.	Sistema Metropolitano de participación ciudadana, Dirección de Participación	Planes de Gobierno Abierto
	<b>Enfoque de derechos</b>	1.1 Promover el pleno ejercicio de derechos sociales, económicos y culturales en un territorio de justicia social.	Sistema de Protección Integral, Secretaría Inclusión, Consejo de Protección de Derechos	Agendas de Igualdad por GAP
	<b>Seguridad y gestión de Riesgos</b>	2.5 Reducir la vulnerabilidad e impulsar la resiliencia frente a eventos, desastres y riesgos naturales y climáticos.	Sistema de Gestión de Riesgo, Sistema de Seguridad - Secretaría de Seguridad y Gestión de Riesgos	Plan de Seguridad Quito Resiliente
	<b>Cambio Climático</b>	2.5 Reducir la vulnerabilidad e impulsar la resiliencia frente a eventos, desastres y riesgos naturales y climáticos.	Secretaría de Ambiente	Plan de Acción del Cambio Climático

**Elaboración: GAD DMQ, 2024**

## Estrategia de Participación Ciudadana

### Introducción

El ejercicio del derecho a la ciudad, como expresión del ejercicio pleno de la ciudadanía, la gestión democrática de la ciudad y el bien común, exige el retorno de la acción pública y la amplia participación ciudadana en la toma de decisiones para avanzar hacia aspiraciones y proyectos compartidos en función de asegurar la calidad de vida de las personas (justicia social) y la sostenibilidad del hábitat y los ecosistemas (justicia ambiental). Se trata de un derecho colectivo, cuyas condiciones de producción y ejercicio se construyen socialmente a través de una ciudad justa, basada en los principios de equidad, inclusión, democracia y diversidad.

Uno de los grandes retos es el fortalecimiento de la ciudad como potenciadora de espacios públicos dónde se ejerza la ciudadanía, con procesos de construcción colectiva e inclusiva en la que la participación sea el camino y el fin, permitiendo el empoderamiento de los diferentes grupos y actores sociales, en un rol activo en la esfera pública. Gestionar colectivamente la ciudad metropolitana que deseamos en el marco de un gobierno democrático.

Ciudad y ciudadanía son dos conceptos que se encuentran profundamente relacionadas, y dado el complejo funcionamiento del Distrito Metropolitano de Quito, se generan nuevos desafíos en el ejercicio del poder y la administración de la ciudad, así como la necesidad de generar alianzas con la ciudadanía que en la actualidad desconfía del poder político y donde muchas personas prefieren replegarse al ámbito privado. La ciudadanía se ejerce en la cotidianidad y en el espacio público. Impulsar su rol activo requiere de la reapropiación de lo público, fomentar lugares significantes para la vida en dónde se establezcan las bases para el goce efectivo de derechos.

En este sentido, el esfuerzo colectivo de la ciudad se construye desde la participación de todos y todas y este plan de desarrollo y ordenamiento territorial busca rehacer desde el barrio, las comunas, las parroquias y diversas organizaciones y colectivos ciudadanos, como unidades básicas de participación, las nuevas formas de convivencia emancipadora.

En cualquier caso, el ejercicio del derecho a la ciudad tiene una doble dimensión. Por un lado, el cumplimiento efectivo de esos derechos y el usufructo equitativo de la ciudad; y, por otro, el grado de participación social y política de los ciudadanos, la calidad de la democracia, y la acción colectiva y social.

Una estrategia de participación ciudadana supera la descripción de los espacios y mecanismos determinados en la normativa, para formular orientaciones para promover la participación ciudadana y el fortalecimiento de los sujetos de derechos, dentro del derecho a la ciudad.

El eje central de la estrategia de participación ciudadana es la profundización de una nueva forma de gobernanza que complementa la gobernabilidad de las autoridades e instituciones públicas, como capacidad para canalizar y solucionar las demandas ciudadanas para promover el Estado y el ejercicio de los derechos.

Se trata de una gobernanza dialógica y colaborativa, de la sociedad en su conjunto, con roles diferenciados, en el que toman parte los actores gubernamentales y la ciudadanía. El gobierno del Distrito Metropolitano, en tanto autoridad pública legítima, mantiene la preeminencia de su

rol directivo en el proceso decisorio y en la coordinación de los actores sociales, complementado por la participación de la ciudadanía en los procesos deliberativos, decisionales, de implementación y de control.

La nueva gobernanza es una forma de gobernar profundamente democrática para fortalecer la gobernabilidad y reconstruir la legitimidad política. La representatividad política del gobierno democrático alcanza su realización plena en la democracia participativa y deliberativa.

La participación ciudadana se refiere a los derechos de todo ciudadano a decidir subsidiariamente sobre los asuntos que le afectan, los asuntos públicos (democracia participativa), sin restringirse solamente a los derechos políticos de elegir y ser elegido (democracia representativa). Este derecho se caracteriza por el desarrollo de espacios de participación en la identificación, formulación, gestión o ejecución, seguimiento y evaluación de resultados, auditoría ciudadana de las políticas públicas, así como incluye a los mecanismos de democracia directa como la iniciativa popular normativa, la consulta popular, la consulta previa libre e informada, incluso la reforma constitucional.

La participación ciudadana en las políticas públicas se inscribe dentro de los derechos de participación, como un ejercicio de mayor democracia en el proceso de construcción y solución de los problemas públicos, y por tanto, los cursos de acción que representan las políticas públicas, deben ser el resultado de la participación de los actores de la sociedad y el gobierno, en su diseño, gestión y control, en función de una incidencia efectiva en las decisiones del gobierno, dado que involucra a la ciudadanía en la deliberación democrática y perfeccionamiento de las decisiones adoptadas por las autoridades ejecutivas y/o legislativas.

En este sentido, el ejercicio y garantía de los derechos de participación ciudadana tienen varias implicaciones estratégicas, como:

- a) Fortalecer un Estado responsable, democrático, eficiente y ético, para una adecuada garantía de los derechos y el empoderamiento de la ciudadanía, en función de que los individuos y las colectividades puedan ejercerlos, exigirlos, y a la vez asumir plenamente sus responsabilidades.
- b) Impulsar y contribuir al desarrollo de los sujetos de derechos a nivel de la ciudadanía individual y colectiva, que se expresa como una ciudadanía informada, activa, con capacidad de incidir en los asuntos públicos.
- c) Cumplir con las responsabilidades de ciudadanía, como el cumplimiento de la Constitución, la ley y las decisiones de autoridades legítimas, respetar los derechos de los demás y de la naturaleza, promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, practicar la justicia y la solidaridad, luchar contra la corrupción, comprometerse con sus organizaciones sociales, cumplir y rendir cuentas de su representación como dirigentes, entre otras.
- d) Servir a la ciudadanía y garantizar los derechos para atender los asuntos de interés general y del bien común, particularmente de aquellos que son resultado de la deliberación y el diálogo de los actores de la sociedad.

- e) Establecer nuevas formas de relación e interacción entre los ciudadanos y el Estado, relaciones sustentadas en el diálogo, la búsqueda de respuestas conjuntas y la cooperación para el bien común.
- f) Cumplir con las disposiciones normativas a través de la generación de espacios, mecanismos y procesos de intervención de la ciudadanía en el ámbito público, para decidir sobre los presupuestos participativos, incidir en los ciclos de planificación, los presupuestos públicos y la rendición de cuentas, participar en los procesos de construcción normativa y de las políticas públicas, involucrarse en su implementación y gestión, realizar el control social de las metas, resultados y ejecución presupuestaria.

Para hacer realidad lo planteado, desde el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito se debe profundizar una gestión participativa de la formulación, implementación y control de las políticas públicas y normas distritales; fortalecer los mecanismos, espacios y procedimientos deliberativos y participativos que conforman el sistema de participación ciudadana institucional; y a la vez, contribuir al desarrollo de auténticos sujetos de derechos y por tanto de una ciudadanía consciente y activa, con capacidad para ejercerlos, disfrutarlos, exigirlos, y a la vez asumir sus obligaciones y responsabilidades.

#### **Mapeo de actores**

En el DMQ se teje un entramado de actores que interactúan y se entrelazan en diversas esferas de la vida social, económica y política. Cada actor desempeña un papel crucial en la configuración del desarrollo y la gobernanza del territorio. Estas interacciones entre actores, marcadas por intereses diversos, agendas particulares y dinámicas de poder, conforman el tejido social y político que define la complejidad y la diversidad que caracterizan al DMQ.

Para pensar al GAD DMQ en el territorio y sus vinculaciones con los actores territoriales, se identifica al menos 4 tipos: (i) sociedad civil en la que confluye una amplia gama de organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos comunitarios, fundaciones, asociaciones y otros actores que representan diversos intereses sociales, culturales, ambientales y políticos, con los que se trabajará en su fortalecimiento y vinculación efectiva a todo el ciclo de la política pública; (ii) sector privado en el que se comprende empresas, corporaciones, inversores, etc. con los que se debe coordinar, generar alianzas y pensar modelos complementarios de actuación en el territorio, en el marco de un sistema económico dinámico, sostenible, inclusivo e innovador; (iii) sector público en el que se encuentran todas las instituciones públicas de todos los niveles de gobierno y funciones del Estado, actores claves para administrar el territorio de manera eficiente, partiendo de la diferenciación de competencias, así como en su ejercicio concurrente o subsidiario y la coordinación multinivel; y (iv) actores internos, instancias e instituciones del GAD DMQ que son necesarias identificar para pensar un modelo de gestión eficiente, basado en la coordinación y complementariedad.

**Figura 2. Actores estratégicos**



**Elaboración:** GAD DMQ, 2024

### **Gestión participativa**

El principio de participación reconoce a los ciudadanos y ciudadanas a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, control social, y planificación y gestión. La participación, entre otras acciones, se ejerce para: elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos, realizar el control social y la rendición de cuentas.

La dinámica de la ciudad se da en un contexto complejo y multidimensional, como resultado de la interacción de distintos actores públicos y privados (niveles de gobierno, agentes económicos, grupos sociales, organizaciones ciudadanas y cívicas, academia, medios de comunicación, etc.), lo que excede los límites institucionales, la gobernanza supone entonces la articulación de lo público, social, comunitario y privado, para dar respuesta a la ciudad real.

La gestión metropolitana que se propone tiene como base la ciudadanía, su bienestar y calidad de vida. Potenciar el rol activo y comprometido de la ciudadanía con lo común, requiere de un alto grado de gobernabilidad e integración ciudadana; se plantea una gobernanza capaz de regular el conflicto, parte ineludible de la interacción y cooperación entre múltiples actores articulados en red para la construcción y el desarrollo de un proyecto colectivo de ciudad.

- Iniciar con un pacto colectivo sobre el modelo de ciudad al que queremos llegar, expresado en la actualización del PMDOT, en una construcción conjunta con el sector público, comunitario, privado y la sociedad civil, alcanzar un nivel suficiente de consenso sobre los valores fundamentales, las prioridades y las líneas de desarrollo de la ciudad. Transitar de una lógica de gobierno a una de gobernanza democrática y de cooperación.

- Reforzar las organizaciones y colectivos ciudadanos, los liderazgos sociales, comunitarios y políticos, para gestionar los asuntos de la ciudad de forma conjunta y articulada.
- Potenciar una cultura del diálogo y corresponsabilidad, enfocada en la voluntad de construir juntos al futuro de nuestra ciudad.
- Propiciar laboratorios urbano-rurales, en articulación con actores públicos, privados y la academia, en los que se identifiquen problemas y se desarrollen políticas innovadoras desde la ciudadanía.
- Robustecer las políticas y gestión de presupuestos participativos con la finalidad de mejorar la distribución de recursos y la efectividad de sus resultados.
- Impulsar la conformación de redes plurales con la participación de diversos actores para gestionar agendas supramunicipales.
- Propiciar la aplicación de modelos de gestión colaborativos (mancomunamientos, consorcios, hermanamientos) para facilitar la articulación administrativa, territorial, sectorial y social.

Previo a generar procesos participativos es fundamental el asegurar la capacidad institucional para responder a las instancias, mecanismos, procedimientos y demandas de la ciudadanía, lo cual conlleva dinámicas permanentes de desarrollo de capacidades, cambios de mentalidad y enfoques, crítica, autocrítica e innovación para garantizar los derechos de participación.

### **Sistema de Participación Ciudadana**

El Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social es el conjunto de políticas, normas, principios, recursos, instancias, mecanismos y procesos, para el ejercicio efectivo de los derechos de participación y control social, con el objeto de deliberar, incidir y decidir, en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, prestación de servicios públicos y demás actuaciones del GADDMQ.

En este sentido, el fortalecimiento del Sistema de Participación Ciudadana implica mejorar sus normas, instancias, mecanismos, procesos y principios:

- Desarrollar y ampliar la representatividad de las unidades básicas de participación, las asambleas barriales y comunales, incorporando y potenciando otras formas y colectivos de la ciudadanía que actualmente no están participando adecuadamente, como los grupos de atención prioritaria, además de las asambleas parroquiales, asamblea de comunidades, pueblos y nacionalidades, cabildos y la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito como máxima instancia de participación ciudadana, instancias desde donde se construye la voluntad popular.
- Fortalecer el activismo, la participación y organización juvenil, de forma individual, colectiva y comunitaria, a través de procesos organizativos, de desarrollo de capacidades, acción colectiva y la promoción de las culturas juveniles.
- Garantizar el cumplimiento de los derechos de participación ciudadana en los procesos de deliberación, decisión, implementación y control en el ciclo del proceso de planificación, implementación del PMDOT, POA y presupuestos anuales, de las políticas públicas y normas distritales.

- La difusión, empoderamiento y aplicación de los diversos mecanismos de participación ciudadana, como las audiencias públicas, cabildos populares, consejos consultivos, consultas, silla vacía, comisión general, mesas de trabajo, presupuestos participativos, rendición de cuentas, veedurías, observatorios e iniciativa popular normativa.
- Ampliar y mejorar los procesos de presupuestos participativos, democratizando e incluyendo a todos los sectores en los procesos de toma de decisiones y priorización en cuanto a necesidad de obras, bienes, y servicios en programas y proyectos de acuerdo a las necesidades y agendas de desarrollo ciudadanas y comunitarias a nivel parroquial.
- Profundizar el gobierno abierto con un conjunto de políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas e integridad a través del uso intensivo de plataformas digitales que abran nuevos espacios para la participación ciudadana, promoviendo un mejoramiento en el uso de los recursos fiscales y la generación de nuevos modelos de gestión y provisión de servicios públicos.
- Garantizar anualmente los recursos para el funcionamiento del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, en coordinación con la secretaria encargada de la participación ciudadana.

### **Sujetos de derechos**

El ejercicio de los derechos de participación y los demás derechos consagrados en la Constitución, exigen la existencia de un fuerte tejido social y una vida social fuertemente articulados, esto es, de una alta vida asociativa y organizativa arraigada en los ciudadanos, así como de una ciudadanía activa, ciudadanas y ciudadanos conscientes de su pertenencia a la comunidad local, nacional y global, que se involucran activamente en la vida comunitaria debatiendo sobre sus problemas, promoviendo y apoyando cambios y mejoras, participando activamente en los asuntos públicos.

Los derechos humanos históricamente son resultados de las construcciones sociales de los propios sujetos de derechos, movimientos sociales y actores ciudadanos individuales y colectivos, que a través de sus propuestas, discursos, acción colectiva y organizaciones han logrado el reconocimiento de las diversas generaciones de derechos humanos.

Cuando se hace referencia de los sujetos del derecho, se hace referencia a los destinatarios de los mismos, las personas o grupos que intervienen en la relación protegida por la norma jurídica. En tal sentido los sujetos de los derechos, que en principio eran fundamentalmente individuos, a finales del siglo XX y en el presente siglo se han ampliado con mucha fuerza a los sujetos colectivos.

Desde la teoría de derechos humanos, es fundamental considerar a los garantes y los sujetos de derechos. Los garantes de derechos son las entidades o personas que tienen la obligación o la responsabilidad de respetar, promover y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, y abstenerse de vulnerarlos. Los sujetos de derechos son los titulares de su ejercicio, disfrute y exigencia, al tiempo de cumplir con sus responsabilidades y obligaciones.

Para contribuir al fortalecimiento de los sujetos de derechos se van a implementar acciones como:

1. Fortalecer la organización autónoma y legítima, así como la representación, de los diversos grupos y sectores ciudadanos y sociales, mediante el reconocimiento de sus diversas formas organizativas, demandas e identidades territoriales, temáticas, y ciudadanía en general: barriales, comunales, mujeres, jóvenes, niños-niñas, adolescentes, adultos mayores, pueblos indígenas, afrodescendiente, montubio, comunidad sexo genéricos, migrantes, etc.
2. Promover los procesos de formación continua de las y los asambleístas metropolitanos, dirigentes y activistas sociales y ciudadanía en general, en función de una ciudadana informada y formada para el ejercicio de los derechos, la ciudadanía activa y para mejorar la calidad de la participación y generar condiciones para que puedan aportar de mejor manera a los procesos de política pública, con pertinencia territorial.
3. Facilitar la formulación participativa de agendas ciudadanas y comunitarias a nivel territorial (barrial, comunal y parroquial) y sectorial (grupos de atención prioritaria y otros sectores), con el fin de favorecer la articulación de sus demandas y propuestas colectivas, en función de cualificar las propuestas de presupuestos participativos y de participación en los procesos de deliberación, incidencia y decisionales de los planes, políticas y normas del Distrito Metropolitano.
4. Aportar al desarrollo de las culturas populares diversas que se configuran a través de múltiples procesos en los que se elabora la significación de las estructuras sociales, mediante operaciones simbólicas, relatos que se producen en determinadas condiciones socio-históricas, y que reproducen y transforman las condiciones generales y propias de trabajo y de vida, que posibilitan la construcción de identidades diversas, el diálogo intercultural y el desarrollo de Quito como una ciudad plurinacional.
5. Impulsar el trabajo en redes de colaboración a través de la articulación parroquial de procesos de organización, construcción de agendas ciudadanas comunitarias, desarrollo de capacidades y de acción colectiva que permita un mayor empoderamiento de los actores sociales y la ciudadanía.

## Estrategia de Igualdad de Derechos para todas las personas

### Introducción

Transversalizar el enfoque de protección de derechos en las políticas públicas implica garantizar los derechos a través del reconocimiento de las necesidades específicas de los grupos de atención prioritaria.

Los Consejos Nacionales para la igualdad definidos en la Constitución de la República del Ecuador (Art. 156) define los enfoques de movilidad humana, género, intergeneracional, intercultural, discapacidad y, su institucionalidad. Los grupos de atención prioritaria (Art. 35) reconoce las problemáticas a las que se enfrentan un porcentaje de la población como personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. Cabe recalcar, que el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Frente a estas poblaciones existe diferentes tipos de discriminaciones y problemáticas relacionadas con las condiciones de pobreza y de pobreza extrema, por lo que en el Código Municipal se han definido los subsistemas de los grupos de atención prioritaria.

Por esta razón, la generación de planes, programas y proyectos deben garantizar medidas que beneficien a la población, especialmente a los grupos de atención prioritaria.

Las capacitaciones periódicas a las y los funcionarios públicos sobre los principios de los derechos humanos, la importancia de la protección de derechos en todas las áreas, la diversidad y las necesidades específicas de los grupos de atención prioritaria, los mecanismos de monitoreo y evaluación continuos para medir el impacto de las políticas en derechos humanos, los espacios de diálogo y participación que permitan a la comunidad expresar sus necesidades y preocupaciones, la disponibilidad de la información relevante sobre políticas, programas y servicios esté disponible y sea accesible para todos los ciudadanos, independientemente de su condición social o económica son elementos centrales a ser considerados como parte de las acciones a implementarse.

Otro elemento central es la constante coordinación interinstitucional que permita la colaboración entre diferentes organismos gubernamentales, instituciones y sectores para abordar de manera integral los problemas relacionados con la protección de derechos.

La transversalización del enfoque de protección de derechos en las políticas públicas implica un compromiso continuo que requiere la participación activa de diversos actores y la adaptación constante a las necesidades cambiantes de la comunidad.

### Marco Normativo

*Constitución de la República del Ecuador:*

Art. 1.- “el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (...)”.

Art. 3.- determina garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, delegando esta responsabilidad a los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial, cantonal y parroquial, de acuerdo a sus competencias.

Art. 85.- al hablar de las garantías constitucionales, reconoce a las políticas y servicios públicos como mecanismos para la garantía de los derechos, lo que incluye la definición y ejecución de planes, programas y proyectos en los que hay que asegurar la transversalización de enfoques a fin de lograr la igualdad material de todas las diversidades.

Art. 11.- el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

El marco normativo constitucional se complementa con los siguientes instrumentos internacionales de derechos humanos, normativa nacional y local:

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos: Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, entre otras.

Leyes Nacionales: Ley Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores; Ley Orgánica de Discapacidades; Ley Orgánica de Movilidad Humana; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley Orgánica de Consejos Nacionalidades Para la Igualdad.

### **Competencia**

El Distrito Metropolitano de Quito, cuenta con diferentes normativas orientadas a la protección de los derechos, el Código Municipal (Art. 894) determina el reconocimiento del sistema de protección de derechos que tiene como objetivo “garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos, de todos quienes habitan en el Distrito Metropolitano de Quito, en especial de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, aquellos que se encuentran en situación de exclusión o vulnerabilidad”. Otros de los elementos que se plantean son promover la articulación, coordinación entre comunidad, instituciones y organismos que conforman el sistema, la articulación de los subsistemas para la protección integral de los grupos de atención prioritaria, la institucionalidad para la promoción, prevención, atención, protección y restitución de derechos, la existencia de espacios de participación de todos los grupos de atención prioritaria.

La rectoría del sistema se establece a través de la Secretaría responsable de las políticas sociales, que además tendrá competencias específicas de formulación de las políticas sociales y de inclusión, lineamientos técnicos para el monitoreo de programas, proyectos y servicios que efectivicen las políticas públicas para el ejercicio de los derechos.

El ente rector define directrices, enfoques y modelos para la organización y funcionamiento del Sistema y los subsistemas, coordina con el ámbito de la salud y educación, promover la articulación y coordinación entre los organismos del sistema, de los subsistemas, entre otras.

El sistema de protección de derechos sigue los siguientes enfoques: i) sistémico para garantizar la integralidad de la protección, ii) se reconocen a todas las personas colectivos, pueblos y nacionalidades, a los animales y la naturaleza como sujetos de derechos, iii) la necesidad de superar y erradicar progresivamente las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres, iv) reconocer a las personas en la diversidad como iguales, v) la adopción de estrategias para garantizar la igualdad de oportunidades para la inclusión social, económica y cultural, vi) fomentar, promover relaciones armoniosas y solidarias entre las distintas generaciones, vii) propiciar el diálogo y el intercambio de saberes, viii) promover el respeto a las diferentes culturas y cosmovisiones de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos, ix) la adopción de acciones afirmativas para erradicar la discriminación y garantizar el derecho a la igualdad, asumiendo que personas en situaciones similares deben ser tratadas de forma igual y aquellas que están en situaciones distintas, en forma proporcional a esta diferencia y, x) establecer formas de relacionamiento adecuadas y pacíficas entre los seres humanos, la naturaleza y los animales, con la finalidad de contribuir a la generación de una cultura de paz (Art. 851).

Otro elemento central es el reconocimiento de la igualdad y no discriminación, la prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género la violencia contra la mujer, tanto en el ámbito público o privado (Art. 1042).

Se reconocen los diferentes tipos de violencia, como también el maltrato sexual callejero a la mujer en distintos espacios de la vida cotidiana y en los medios de transporte público.

La transversalización del enfoque de género se implementará para erradicar todo tipo de violencia basada en género y, los Centros de Equidad y Justicia, constituyen espacios de atención y prevención integral, están particularmente obligados a brindar la atención inmediata y oportuna a las víctimas de violencia basada en género.

"Se declara el 25 de noviembre de cada año como el día de la no violencia hacia las mujeres en el Distrito Metropolitano de Quito" (Art. 1051).

### **Definiciones del enfoque**

Un enfoque es la perspectiva o posición desde la que miramos la realidad, a fin de analizarla, comprenderla e interpretar todos los elementos que subyacen en las relaciones sociales, políticas, económicas, culturales, entre iguales y diversos, los problemas y mecanismos de transformación.

Los principales enfoques que guían el accionar del Consejo de Protección de Derechos y de su producción teórico-conceptual, metodológica, instrumental, son los enfoques de:

- Derechos Humanos
- Género
- Intergeneracional

- Interculturalidad
- Intersectorialidad

Y, las temáticas de:

- Discapacidades
- Movilidad Humana

En el caso de las políticas públicas para la protección de derechos, y todos sus instrumentos, tenemos la responsabilidad de transversalizar los enfoques, no sólo en el lenguaje sino en el diseño mismo de las políticas, planes, programas, proyectos, servicios, etc., entendiéndose por transversalización el proceso de valorar las implicaciones de determinada política pública en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, considerando su género, edad, etnia, discapacidad, movilidad humana, así como su situación de vulnerabilidad y/o riesgo. A continuación, se delimita el alcance de los enfoques señalados:

- **De Derechos Humanos:** Consiste en poner al ser humano en el centro de las acciones públicas y privadas; *“es una perspectiva para guiar la acción e intervención de las autoridades públicas, a través de sus diferentes planes y programas de desarrollo económico y social. Ofrece una perspectiva que puede ser aplicada para dirigir las acciones institucionales y las estrategias de intervención desde las instancias públicas en el cumplimiento de su mandato”*<sup>1</sup>. Entre los principios que guían la aplicación de este enfoque se encuentran: a) la materialización efectiva de los derechos; b) la atención preferente a las personas y grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo y/o vulnerabilidad; c) la interdependencia e integralidad de todos los derechos; d) la participación activa de los titulares de derechos y e) la rendición de cuentas de las autoridades públicas.
- **Género:** De acuerdo a la LOIPEVM<sup>2</sup>, este enfoque permite *“comprender la construcción social y cultural de roles entre hombres y mujeres, que históricamente han sido fuente de inequidad, violencia y vulneración de derechos y que deben ser modificados a favor de roles y prácticas sociales que garanticen la plena igualdad de oportunidades entre personas diversas y de una vida libre de violencia”*. Esta comprensión obliga a definir e incluir estrategias en los planes, programas y proyectos para acortar las brechas de desigualdad que afectan a las mujeres, en todas sus diversidades.
- **Intergeneracional:** *“Reconoce la existencia de necesidades y derechos específicos en cada etapa de la vida: niñez, adolescencia, madurez y adultez; y, establece la prioridad de identificar y tratar las vulnerabilidades en dichas etapas de la vida”*<sup>3</sup>. Adicionalmente, permite reconocer que las dinámicas sociales, culturales, familiares y comunitarias se dan en el contexto de la convivencia e interacción entre personas de diferente edad y que los programas, planes y proyectos deben incluir esta perspectiva a fin de generar un sentido de solidaridad intergeneracional.

---

<sup>1</sup> Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos MANUAL PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS CON EQUIDAD, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf>

<sup>2</sup> Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

<sup>3</sup> Íbidem

- **Interculturalidad:** Permite reconocer y valorar las diferencias existentes entre las diversas culturas que habitan en el territorio del DMQ y promover el diálogo y las relaciones basadas en la igualdad, la equidad y el respeto. Valora los elementos constitutivos de los pueblos y nacionalidades sobre la base de su cosmovisión y sus prácticas ancestrales, a fin de definir y ejecutar servicios con pertinencia cultural.

- **Discapacidad:** Permite mirar las discapacidades *“como consecuencia de la interacción del individuo con un entorno que no da cabida a las diferencias del mismo. Esa falta de cabida obstaculiza la participación de la persona en la sociedad, es así que la desigualdad no obedece a la deficiencia, sino a la incapacidad de la sociedad de eliminar los obstáculos que encuentran las personas con discapacidad. De tal forma, la discapacidad no es un problema individual, sino el resultado de una organización errónea de la sociedad, que debe reestructurar las políticas, las prácticas, las actitudes, la accesibilidad del entorno, las disposiciones normativas y las organizaciones políticas...”*<sup>4</sup>.

- **Movilidad Humana:** Permite mirar la movilidad humana como un derecho de las personas o grupos de personas a transitar o establecerse, temporal o permanentemente, en el territorio del DMQ, momento en el cual son beneficiarios de los mismos derechos que poseen las y los ciudadanos ecuatorianos. La incorporación de esta temática en los planes, programas y proyectos está orientada a prevenir las prácticas discriminatorias y xenofóbicas de las que son víctimas las personas que provienen de otro país o ciudad de origen.

- **Interseccionalidad:** Permite identificar los múltiples contextos de vulnerabilidad a que están expuestas determinadas personas o grupos de personas fundadas en la clase, etnia, género, discapacidad, movilidad humana, situación de pobreza, entre otros, y establecer prioridades para la atención.

**Criterios mínimos a considerar en los Planes, programas y proyectos.**

Criterio	Definición del criterio	¿Por qué cumple?	¿Por qué no cumple?
C1: En esta parte se consideran las definiciones de enfoque enumerados en el punto 4 (del 1 al 7).	Diagnóstico de la población a la que va dirigido el plan, programa o proyecto, identificando la problemática a la que se quiere dar respuesta, a fin de que cumpla con el criterio de pertinencia; por ejemplo: Si el programa va a atender la problemática de trabajo infantil incorporando el enfoque de género, debe incluir información sobre la población infantil y	Cuenta con diagnóstico que identifica las brechas de desigualdad de acuerdo a los enfoques	No cuenta con diagnóstico que identifica las brechas de desigualdad de acuerdo a los enfoques
		El diagnóstico está actualizado (máximo 5 años atrás).	El diagnóstico no está actualizado (más de 5 años).
		El diagnóstico es pertinente.	El diagnóstico no es pertinente.

<sup>4</sup> Consejo Nacional de Discapacidades-CONADIS, Blog, 2020

	<p>adolescente, el entorno familiar, la situación socioeconómica, problemas de acceso a educación, salud, etc., identificando las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres y determinando acciones afirmativas para reducirlas.</p>	<p>El diagnóstico se hizo participativamente.</p>	<p>El diagnóstico no contó con participación de la ciudadanía.</p>
	<p>Asignación de recursos. Tiene que ver con uno de los criterios básicos para la garantía del cumplimiento de la política (y sus instrumentos) como es la disponibilidad de recursos económicos, técnicos y materiales.</p>	<p>Cuenta con recursos suficientes, oportunos y sostenibles.</p>	<p>No cuenta con recursos o son muy limitados.</p>
		<p>El presupuesto asignado se ajusta al clasificador de gastos establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.</p>	<p>No se ajusta al clasificador de gastos según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.</p>
	<p>Pertinencia cultural. (Incluye aspectos relacionados con el origen étnico, infraestructura física, valores, alimentación, educación, etc., que forman parte de la cosmovisión de los diversos grupos, y que promuevan la inclusión, la igualdad (en la diversidad) y la calidad del servicio público brindado).</p>	<p>Las estrategias, planes, programas, servicios se ajustan a las prácticas culturales del grupo al que va dirigido, tomando en cuenta las diversidades (Especial énfasis en población indígena, afro, montubia)</p>	<p>No toma en consideración las prácticas culturales del grupo al que va dirigido.</p>
	<p>Acciones afirmativas. (Son el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre</p>	<p>Se incluyen los enfoques del sistema de protección de derechos (Art. 851 Código Municipal).</p>	<p>No incluye acciones afirmativas.</p>

	<p>mujeres y hombres, entre personas de diferente origen étnico, personas con y sin discapacidad, nacionales y extranjeros, etc.). Las acciones afirmativas son temporales porque no resuelven las causas estructurales de las desigualdades, por eso se tiene como horizonte las políticas públicas sostenibles.</p>		
--	---	--	--

Para la transversalización de los demás enfoques (intergeneracional, interculturalidad, discapacidad y movilidad humana) se debe manejar los mismos criterios y adicionar aquellos que sean específicos del grupo al que va destinado el plan, programa o proyecto; por ejemplo, en el caso de discapacidades, se debe incluir, en la definición del criterio, la situación de acceso a servicios tomando en cuenta la discapacidad física, visual, auditiva, según sea el caso y, relacionarlo con la verificación de los aspectos establecidos en las columnas SÍ CUMPLE / NO CUMPLE.

Desde el enfoque de interseccionalidad lo idóneo es que los planes, programas o proyectos logren identificar las múltiples vulnerabilidades a las que pueden estar expuestas las personas a las cuales van dirigidos dichos planes; por ejemplo, integrar:

- género con procedencia étnica con pobreza;
- género con situación de movilidad humana con edad;
- discapacidad con edad con situación de pobreza.

## Estrategia para incluir enfoque de seguridad ciudadana y gestión de riesgos

### Introducción

Por medio de un diagnóstico integral de la situación de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos en el DMQ, que evidencia la problemática de la ciudad y un análisis histórico de indicadores, han sido priorizados los objetivos estratégicos, políticas públicas metropolitanas, programas y proyectos para la acción municipal, que oriente la evaluación de los principales factores de riesgo y amenazas que afectan la seguridad integral en el DMQ; así como el diseño, construcción, ampliación y mantenimiento de infraestructura.

El propósito de las estrategias es incorporar en forma transversal, la gestión integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos dentro en la normativa y planificación territorial, así como en las fases de planificación, construcción, ampliación y mantenimiento de infraestructura para prevenir el riesgo futuro y reducir riesgos existentes considerando obligatoriamente la adaptación al cambio climático.

### Marco Normativo

#### *Constitución de la República del Ecuador*

Art. 3.- Principios fundamentales:

8) Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural.

Art. 66.3.- Se reconoce y garantizará a las personas:

El derecho a la integridad personal.

a) La integridad física, psíquica, moral y sexual.

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos:

4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad.

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los

principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Art. 100.- Participación en los diferentes niveles de gobierno:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Art. 261.- Régimen de competencias del Estado central:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.

Art. 264.- Régimen de competencias del gobierno municipal:

7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

Art. 390.- Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.

Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos.

#### *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*

Art. 53.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera.

Están integrados por las funciones de participación ciudadana, legislación y fiscalización y ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.

Art. 54.- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, naturaleza jurídica, sede y funciones:

- m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización.

n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación técnica profesional del ente rector de la seguridad ciudadana y orden público y de la Policía Nacional, y con los aportes de la comunidad, organizaciones barriales, la academia y otros organismos relacionados con la seguridad ciudadana, para formular la planificación de la política local, su ejecución y evaluación de resultados, sobre la acción preventiva, protección, seguridad y convivencia ciudadana. Previa coordinación con la Policía Nacional del Ecuador de su respectiva jurisdicción, podrán suscribir convenios colaborativos para la seguridad ciudadana en el ámbito de sus competencias, en concordancia con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

Art. 83.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos descentralizados son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera.

Art. 84.- Son 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, la colocación de publicidad, redes o señalización;

r) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana metropolitanos, con la participación técnica profesional del ente rector de la seguridad ciudadana y orden público y de la Policía Nacional, y con los aportes de la comunidad, organizaciones barriales, la academia y otros organismos relacionados con la seguridad ciudadana, para formular la planificación de la política local, su ejecución y evaluación de resultados, sobre la acción preventiva, protección, seguridad y convivencia ciudadana. Previa coordinación con la Policía Nacional del Ecuador de su respectiva jurisdicción, podrán suscribir convenios colaborativos para la seguridad ciudadana en el ámbito de sus competencias, en concordancia con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

Art. 90.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano:

u) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.

Art. 140.- Ejercicio de la competencia de gestión de riesgos.

#### *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*

Art. 2.- Ámbito

5. Entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos:

- a) Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos;
- b) Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito; y,
- c) Cuerpos de Bomberos.

Art. 3.- Funciones de seguridad ciudadana, protección interna y orden público:

Las entidades reguladas en este Código, de conformidad a sus competencias, con la finalidad de garantizar la seguridad integral de la población, tienen funciones de prevención, detección,

disuasión, investigación y control del delito, así como de otros eventos adversos y amenazas a las personas, con el fin de garantizar sus derechos constitucionales y la convivencia social pacífica.

En ese marco realizan operaciones coordinadas para el control del espacio público; prevención e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y, en general, respuesta ante desastres y emergencias.

Art. 64.- El titular del ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público tendrá las siguientes funciones:

6. Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados su participación en la construcción de la política de seguridad ciudadana, protección interna y orden público.

Art. 218.- Las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales, son 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; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y respuesta ante desastres y emergencias, con la finalidad de realizar una adecuada gestión de riesgos y promover una cultura de paz, colaborando al mantenimiento de la seguridad integral de la sociedad y del Estado.

Art. 244.- Las facultades locales de rectoría, planificación, regulación, gestión y control de las entidades complementarias de seguridad son competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos y deberán enmarcarse en las normas establecidas por el órgano rector nacional.

Art. 268.- Los Cuerpos de Agentes de Control Municipal o Metropolitano son el órgano de ejecución operativa cantonal en materia de prevención, disuasión, vigilancia y control del espacio público en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

Art. 269.- Los Agentes de Control Municipal o Metropolitano tendrán las siguientes funciones:

1. Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas, resoluciones, reglamentos y demás normativa legal vigente dentro de su jurisdicción y competencia;
2. Ejecutar las órdenes de la autoridad competente para controlar el uso del espacio público;
3. Controlar, en coordinación con el organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades ambientales, la contaminación ambiental en su respectivo cantón o distrito metropolitano, en el marco de la política nacional ambiental;
4. Apoyar a la gestión de riesgos en coordinación con los organismos competentes;
5. Brindar información y seguridad turística;
6. Fomentar procesos de vinculación comunitaria;
7. Apoyar a los organismos competentes en el proceso de acogida a personas en situación de vulnerabilidad extrema;

8. Controlar el ordenamiento y limpieza de los mercados y centros de abasto;

9. Las demás funciones que le sean asignadas de conformidad con este libro y la ordenanza respectiva.

Disposición General Segunda. - Para garantizar el correcto cumplimiento de las actividades relacionadas con seguridad ciudadana y convivencia pacífica, el ministerio rector en materia de control de porte y tenencia de armas, regulará y controlará la necesidad o el alcance de utilización de armamento letal. Las entidades complementarias de seguridad únicamente utilizarán armas menos letales, a excepción del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, que utilizará también armas letales de conformidad con la ley que regula el uso legítimo de la fuerza. Para este efecto, la autoridad competente para evaluar el perfil de riesgo y definir el número y tipo de armas menos letales que podrán utilizar las entidades reguladas por este Código, será el ministerio rector del orden público, protección interna y seguridad ciudadana. Las y los servidores regulados por este Código, excepto la Policía Nacional y el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, solamente podrán utilizar armas menos letales. En el caso que se requiera la utilización de armas letales por su función, contarán con la autorización prevista la entidad de control de armas.

#### *Ley de Seguridad Pública y del Estado*

Art. 3.- Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la seguridad pública y del Estado, con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales.

Art. 10.- El Ministerio de Coordinación de Seguridad cumplirá las siguientes funciones:

I. Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil para lograr una articulación integral de la defensa nacional, el orden público y la seguridad ciudadana, en los términos establecidos en la presente ley.

Art. 11.- De los órganos ejecutores:

b) Del orden público: Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos y Policía Nacional. - La protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

Corresponde a la Policía Nacional su ejecución, la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Coordinará su actuación con los órganos correspondientes de la función judicial.

La Policía Nacional desarrollará sus tareas de forma desconcentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados.

c) De la Prevención: Entidades responsables. - En los términos de esta Ley, la prevención y la protección de la convivencia y seguridad ciudadanas corresponden a todas las entidades del Estado. El Plan Nacional de Seguridad Integral fijará las prioridades y designará las entidades públicas encargadas de su aplicación, de acuerdo con el tipo y naturaleza de los riesgos, amenazas o medidas de protección o prevención priorizadas [...].

Art. 23.- De la seguridad ciudadana:

La seguridad ciudadana es una política de Estado destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador.

Con el fin de lograr la solidaridad y la reconstitución del tejido social, se orientará a la creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia; del crimen organizado; del secuestro y de la trata de personas; del contrabando; del coyoterismo; del narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos y de cualquier otro tipo de delito; de la violencia social; y de la violación a los derechos humanos.

Se privilegiarán medidas preventivas y de servicio a la ciudadanía, registro y acceso a información, la ejecución de programas ciudadanos de prevención del delito y de erradicación de violencia de cualquier tipo, mejora de la relación entre la Policía y la comunidad, la provisión y medición de la calidad en cada uno de los servicios, mecanismos de vigilancia, auxilio y respuesta, equipamiento tecnológico que permita a las instituciones vigilar, controlar, auxiliar e investigar los eventos que se producen y que amenazan a la ciudadanía.

#### *Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza*

Art. 4.- Principios generales de la Ley:

La aplicación de la presente Ley se rige por los principios previstos en la Constitución de la República, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los siguientes principios generales:

a. Coordinación. - Las entidades reguladas en esta Ley, con el propósito de garantizar el ejercicio de derechos, precautar la vida e integridad de las personas, el orden público y la seguridad integral, podrán realizar acciones conjuntas, coordinadas y complementarias en el marco de sus respectivas competencias, funciones y deberes constitucionales y legales, en las que se podrá hacer uso legítimo de la fuerza conforme a las disposiciones y restricciones establecidas en la Constitución y la presente Ley.

b. Dignidad humana. - Es el valor inherente que tiene cada persona por su condición de ser humano; es permanente y no depende de la posesión de determinados rasgos, del reconocimiento social ni del lugar que ocupe la persona en la sociedad.

c. Debido proceso. - Las actuaciones de las servidoras y los servidores públicos, cuyo accionar se regula en esta Ley, respetarán las garantías del debido proceso. En igual sentido, se respetarán las garantías del debido proceso en favor de las servidoras y servidores regulados en esta Ley, en los ámbitos administrativo, disciplinario o jurisdiccional.

d. Interespecie y bienestar animal. - Configura un principio mediante el cual se garantiza la protección de los animales con un aterrizaje concreto en las características, procesos, ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos diferenciadores de cada especie. Las entidades reguladas en esta ley y sus servidoras y servidores se abstendrán de emplear a los animales que no se encuentren seleccionados, adiestrados y que no cuenten con equipos de protección que permitan precautelar su vida, integridad física, bienestar y cuidado como animales no humanos sintientes.

e. Pro ser humano. - Las decisiones de las servidoras y los servidores públicos de las entidades reguladas en esta ley atenderán a la norma e interpretación que resulte más favorable a las personas en cuanto se trate de reconocer derechos protegidos.

f. Protección a la vida e integridad personal. - El objetivo principal de las servidoras y los servidores cuyo accionar se regula en esta ley es salvaguardar la vida e integridad física o sexual de las personas.

g. Respeto de los derechos humanos. - Las actuaciones a cargo de las entidades previstas en este cuerpo legal se realizarán con estricto apego y respeto a los derechos humanos consagrados en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

h. Transparencia. - Los actos realizados por las entidades reguladas en esta ley son de carácter público y garantizan el acceso a la información y veracidad de esta, salvo los casos expresamente autorizados por la ley, de modo que se facilite la rendición de cuentas y el control social.

Art. 5.- En la aplicación de la presente Ley se observarán las siguientes definiciones:

f. Arma. - Es todo objeto, instrumento o herramienta que permite atacar o defenderse.

g. Armas menos letales. - Son la gama de armas, munición, medios e instrumentos diseñados o destinados a ser utilizados contra personas o grupos de personas y que, en el curso de su uso esperado o razonablemente previsto, entrañan una menor probabilidad de causar la muerte o lesiones graves que las armas de fuego. La munición menos letal puede ser disparada con armas de fuego convencionales. A los efectos de la presente Ley, el término abarca las armas de fuego convencionales cuando se utilizan para disparar munición menos letal, pero no cuando se utilizan para disparar balas convencionales u otra munición que podría causar lesiones potencialmente letales.

Las armas menos letales permiten hacer un uso diferenciado de la fuerza y podrán ser utilizadas por las servidoras o servidores para neutralizar o contener los niveles de resistencia o amenaza, e incapacitar, neutralizar, contener, debilitar o reducir momentáneamente a las personas o animales, y para intervenir sobre algún bien material, como una alternativa con menor probabilidad de producir lesividad que las armas de fuego. El uso de armas menos letales y los protocolos operativos definidos para el efecto respetarán las disposiciones establecidas en la presente Ley y los estándares internacionales sobre el uso de armas menos letales.

h. Armas letales. - Son las armas de fuego con munición letal y otras genéricas entregadas en dotación por el Estado y utilizadas por las servidoras y los servidores de las entidades reguladas en esta Ley, que pueden causar lesiones graves o la muerte de una persona.

Disposición reformativa segunda. - Cumplimiento del deber legal de la o el servidor de las entidades complementarias de seguridad ciudadana.

SEGUNDA.- Agréguese un artículo a continuación del artículo 30.1, con el siguiente texto: “Art. 30.2.- Cumplimiento del deber legal de la o el servidor de las entidades complementarias de seguridad ciudadana.- Existe cumplimiento del deber legal cuando una o un servidor de las entidades complementarias de seguridad ciudadana, excepto del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, al amparo de su misión legal, en protección de un derecho propio o ajeno, cause lesión, daño o muerte a otra persona, siempre y cuando se reúnan todos los siguientes requisitos:

1. Que se realice en actos de servicio o como consecuencia de este;
2. Que se dé en respuesta, a una agresión actual e ilegítima;
3. Necesidad racional de la defensa de la vida propia o de la de terceros; y, 4. Falta de provocación suficiente por parte de quien actúa en defensa de un derecho. Por acto de servicio se entienden las actuaciones previas, simultáneas y posteriores, ejecutadas por la o el servidor en cumplimiento de su misión constitucional y el deber legal encomendado, inclusive el desplazamiento del servidor o servidora desde su domicilio hasta su lugar de trabajo y viceversa. También se considera acto de servicio cuando la actuación del servidor o servidora se realiza fuera del horario de trabajo, en cumplimiento de su misión legal, observando la amenaza o peligro latente, eficacia de la acción y urgencia de protección del bien jurídico.

#### *Ley Orgánica para la gestión integral de riesgos de desastres*

Esta ley norma los procesos para la planificación, organización y articulación de políticas y servicios para el conocimiento, previsión, prevención, mitigación; la respuesta y la recuperación ante emergencias, desastres, catástrofes ,endemias (sic) y pandemias; y, regular el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Integral del Riesgo de Desastres garantizando la seguridad y protección de las personas, las colectividades y la naturaleza, frente a las amenazas de origen natural y antrópico, con el objetivo de reducir el riesgo de desastres. Esta Ley desarrolla, además, principios, definiciones, derechos y obligaciones de las ciudadanas y ciudadanos para la gestión integral del riesgo de desastres.

Art. 9.- Comprensión, conocimiento, previsión y monitoreo del riesgo de desastre. - ...En ejercicio de sus competencias para la comprensión, conocimiento, previsión y monitoreo del riesgo de desastres, los regímenes especiales, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los distritos metropolitanos y los gobiernos autónomos provinciales deberán: .... numeral 6. Incluir el análisis de riesgos en los planes y proyectos de desarrollo locales.

Art. 11.- Mitigación del riesgo de desastres. - En ejercicio de sus competencias para la mitigación del riesgo de desastres, los regímenes especiales, los gobiernos autónomos descentralizados

municipales, los distritos metropolitanos y los gobiernos autónomos provinciales deberán...  
numerales:

3. Establecer medidas y obras estructurales para reducir los posibles daños en la infraestructura.; y,
4. Establecer medidas no estructurales de educación, capacitación, concienciación, gestión, ordenamiento territorial, entre otras.

Art. 19.- Funciones generales de las entidades y actores integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Integral del Riesgo de Desastres. -..... sus numerales

3. Incorporar en forma transversal, la gestión integral de riesgo en su planificación y gestión, estableciendo las medidas necesarias para la prevención del riesgo futuro, la reducción del riesgo existente, la respuesta y la recuperación ante emergencias o desastres.
4. Incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de planificación y construcción en proyectos de infraestructura.

Art. 44.- Instrumentos de planificación y gestión integral del riesgo de desastres. - La gestión integral del riesgo de desastres se incorporará en los siguientes instrumentos de planificación:

1. Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional.
2. Agendas nacionales de igualdad.
3. Planes nacionales de adaptación y mitigación del cambio climático.
4. Planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
5. Planes de uso y gestión del suelo.
6. Plan Nacional de Recursos Hídricos
7. Planes de gestión integral e integrada de recursos hídricos por cuenca hidrográfica.
8. Planes binacionales.
9. Planes estratégicos institucionales.
10. Planes sectoriales.
11. Planes específicos de gestión integral del riesgo de desastres.
12. Otros del sector público.

#### *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*

La Ordenanza Metropolitana N. 052-2023 detalla la Codificación del Código Municipal para el DMQ. El libro IV contiene artículos en torno a seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos.

Art. 4078.- De la seguridad, convivencia ciudadana; Objeto

Establece los principios, objetivos y procedimientos para mejorar y fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, en el marco del respeto, garantía y protección de los derechos humanos, estableciendo para el efecto las instancias y los mecanismos institucionales y participativos que constituyen el Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Así mismo, a través de esta ordenanza, se establecen medidas encaminadas al fomento de la seguridad y la convivencia ciudadana, en el marco de las competencias y atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y las infracciones y sanciones administrativas correspondientes.

Art. 4081.- Son objetivos en materia de seguridad y convivencia ciudadana, en articulación con los sistemas y subsistemas existentes en la normativa metropolitana vigente para la protección de derechos, los siguientes:

- a. Prevenir y contribuir a la reducción de la violencia y discriminación, en todas sus formas y el cometimiento de infracciones (delitos y contravenciones);
- b. Promover la convivencia pacífica;
- c. Fortalecer el Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana;
- d. Garantizar los derechos de las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito y el cumplimiento de sus deberes, con el fin de promover la seguridad y la convivencia ciudadana; y,
- e. Mejorar la calidad de vida de las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito desde un enfoque de derechos humanos que garantice la seguridad ciudadana.

Art. 4082.- La actuación metropolitana en materia de seguridad y convivencia ciudadana se orientará bajo el principio de integralidad que comprende las acciones conjugadas de prevención, atención, protección y sanción dentro del ámbito de las competencias metropolitanas, con la finalidad de prevenir los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia y que permita el goce efectivo de los derechos de las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito.

Art. 4086.- Para conseguir los objetivos de la seguridad y convivencia ciudadana, las instituciones del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, en coordinación con las entidades de gobierno, organizaciones ciudadanas y otros organismos públicos, privados y comunitarios relacionados con la materia de seguridad, conformarán el Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Este sistema coordinará sus actividades con todos los sistemas municipales previstos en la normativa local, así como con los sistemas y subsistemas de protección que prevé el ordenamiento jurídico vigente.

Art. 4089.- La secretaría responsable en materia de seguridad y gobernabilidad es la dependencia de decisión estratégica del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. Gestionará y controlará la ejecución de las políticas en esta materia aprobadas por el Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, a través de las dependencias que la estructura orgánica vigente lo determinen.

Art. 4090.- a. Formular, implementar y evaluar políticas de seguridad, convivencia ciudadana, y gestión de riesgos y proponer al Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana la planificación estratégica en la materia, para su respectiva aprobación;

b. Dirigir las acciones de prevención, atención, protección, seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos;

c. Fortalecer las acciones de prevención comunitaria con el apoyo y participación de la ciudadanía a través de la conformación de comités de seguridad y convivencia ciudadana o la organización comunitaria que hiciera sus veces;

d. Fortalecer acciones de coordinación con los gobiernos comunitarios para organizar los temas de seguridad y convivencia ciudadana;

e. Fortalecer acciones de prevención situacional a través del trabajo coordinado con las distintas empresas públicas y dependencias metropolitanas, así como del gobierno central, que desarrollen acciones para el mejoramiento del entorno que influya en la seguridad y gestión de riesgos;

f. Impartir las directrices institucionales orientadas a la prevención, protección, atención, reparación y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación, con énfasis en la violencia de género, intrafamiliar y aquella cometida en perjuicio de los grupos de atención prioritaria y los grupos excluidos y/o vulnerables;

g. Informar semestralmente o cuando se requiera a la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos sobre las acciones desarrolladas en cumplimiento de la normativa contenida en este Título;

Art. 4098.- La coordinación con el ente rector nacional en materia de seguridad interna y la Policía Nacional se realizará por intermedio de la secretaría responsable en materia de seguridad y convivencia ciudadana, a fin de garantizar que la información de seguridad sea confiable y oportuna, y que se adapte a las exigencias de distribución territorial que lleguen a establecerse en el Distrito Metropolitano de Quito.

Esta coordinación estará enfocada a la mejor protección de las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, en conjunto con los sistemas y subsistemas de protección integral existentes en la normativa vigente.

Art. 4101.- Corresponde al Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana aprobar la planificación estratégica en materia de seguridad y convivencia ciudadana, instrumento que se denominará Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Social Pacífica del Distrito Metropolitano de Quito, y que tendrá un periodo de vigencia de cuatro años, sin perjuicio de la posibilidad de realizar revisiones periódicas del mismo a través de los mecanismos definidos en esta ordenanza.

Art. 4123.- De la evaluación de gestión y resultados: Para el efecto, los proyectos de seguridad y convivencia ciudadana que con inversión pública ejecutan las instituciones y personas que

conforman el Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana y otras entidades metropolitanas en el Distrito Metropolitano de Quito, se sujetarán a la metodología de evaluación de gestión y resultados que será establecida por la Secretaría responsable en materia de seguridad y convivencia ciudadana, e informada al Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Esta metodología establecerá los indicadores de gestión y resultados necesarios para la evaluación.

Art. 1670.- Sistema de Medición de Satisfacción de la Tasa de Seguridad Ciudadana y Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos del Distrito Metropolitano de Quito: La Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad en coordinación con EP EMSEGURIDAD, son los entes técnicos encargados para realizar el seguimiento y evaluación de satisfacción a los servicios efectivamente realizados por la tasa de seguridad ciudadana, convivencia ciudadana y gestión de riesgos, seguimiento de proyectos relacionados Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana vigente.

Art. 4124.- Aplicación y periodicidad: Los indicadores de gestión y resultados serán definidos anualmente por la Secretaría metropolitana responsable en materia de seguridad y gobernabilidad, y sistematizados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana o quien haga sus veces, en coordinación con las instituciones ejecutoras de los proyectos de seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito. Estas instituciones facilitarán la información necesaria y suficiente para la sistematización y definición de estos indicadores.

Art. 4144.-

- c. Coordinar las actividades y funciones de las Comisiones Permanentes;
- d. Diseñar, gestionar y coordinar los planes, programas y proyectos pertinentes, a través de las diferentes instituciones que conforman el SMGR;
- e. Generar y establecer espacios y procesos de discusión, concertación y compromiso seccional, sectorial e institucional;
- l. Propiciar una adecuada articulación con las instituciones del sector público y privado, y, en especial, con organizaciones gremiales, universidades y asociaciones profesionales.

Art. 4172.- Del Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo:

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

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

Art. 4183.- Régimen de Excepción: La Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Distrito Metropolitano de Quito o la entidad responsable de la seguridad y gobernabilidad del Distrito Metropolitano de Quito, podrá establecer planes de acción o mitigación de bienes inmuebles respecto a familias que no cumplan con los requisitos establecidos para calificar como beneficiarias del plan de relocalización, previa aceptación expresa de la jefa o jefe de familia beneficiaria de este régimen de excepción, siempre y cuando se determine que se trata de casos graves de riesgo que puedan afectar de manera inminente la integridad o la vida de las personas que habiten en éstos bienes inmuebles o de sus colindantes, determinados de forma objetiva, sobre la base de informes técnicos debidamente motivados. Ante lo cual el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de manera excepcional, de acuerdo a la planificación y el presupuesto asignado, podrá disponer la intervención en dichos inmuebles.

### **Competencia**

La competencia que se rige desde esta Secretaria General como política pública del DMQ, respecto a planes, programas y proyectos es la Seguridad, convivencia ciudadana y gestión del riesgo.

### **Definiciones del enfoque**

- **Seguridad integral:** El nuevo enfoque de seguridad integral se orienta hacia el respeto, la garantía y protección de los derechos humanos. Sin embargo, en muchos casos todavía se conserva un enfoque tradicional de seguridad donde, en una perspectiva “externa”, se comprende la defensa territorial y soberanía, y en una “interna”, se enfatiza en la noción de seguridad ciudadana relacionada con las fuerzas del orden público.  
La seguridad integral será comprendida y abordada desde el enfoque multidimensional y multifacético (prevención, control y fortalecimiento comunitario), es decir, comprende los diferentes componentes que la influyen, pero, a su vez, genera una cadena de acciones para garantizarla.
- **Seguridad ciudadana:** se entiende como un bien público al cual todos deben acceder sin ningún tipo de exclusión. Esto implica la protección y garantía de derechos frente a cualquier tipo de violencia, discriminación o desigualdad. De esta forma, se insta al diseño de políticas e instituciones que incorporen la perspectiva de prevención, atención, control y sanción del delito (PNUD, 2020). Además, hace referencia a vivir en entornos seguros, que contribuyan a garantizar el derecho a la ciudad, desde la corresponsabilidad del Estado y la comunidad. Para ello, es indispensable la participación ciudadana como eje articulador.
- **Gestión integral del riesgo de desastres:** La gestión integral del riesgo de desastres abarca los procesos de toma de conocimiento en previsión, prevención, reducción, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación, recuperación, reconstrucción para la respuesta y recuperación de cara a un desastre o catástrofe.
- **Gestión prospectiva del riesgo de desastres:** Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación y aparición de riesgos que podrían

originarse, mediante la identificación de proyectos e inversiones y otras actividades asociadas a la intervención en el territorio.

- **Medidas estructurales:** Comprende toda construcción material o la aplicación de técnicas de ingeniería con el objetivo de reducir o evitar el posible impacto de las amenazas y lograr la resistencia y resiliencia en estructuras o sistemas.
- **Medidas no estructurales:** Son las que no llevan construcciones materiales y se sirven de conocimientos, prácticas o disposiciones para reducir los riesgos de desastres y sus efectos, en particular mediante políticas y leyes, la concienciación pública, la capacidad y la educación.

**Criterios mínimos a considerar en los Planes, programas y proyectos.**

De conformidad con lo que ordena el marco normativo ecuatoriano y los Convenios y Tratados Internacionales suscritos por el país, y considerando el Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana y la implementación de medidas para la reducción del riesgo, se han establecido los siguientes criterios:

Criterio	Definición del criterio	¿Por qué cumple?	¿Por qué no cumple?
C1	Inclusión de mecanismos y estrategias para la modernización, control y transparencia en programas y proyectos de seguridad y convivencia ciudadana.	<p>Contar con estrategias para realizar un monitoreo a la prevención del delito.</p> <p>Integración de sistemas tecnológicos para la prevención del delito y contribuir a la convivencia ciudadana.</p> <p>Contar con mecanismos eficientes de control y transparencia para la operatividad del sistema tecnológico.</p>	<p>No contar con estrategias para realizar monitoreo a la prevención del delito</p> <p>No contar con la integración de dispositivos tecnológicos en la plataforma de integración y monitoreo.</p> <p>No contar con mecanismos eficientes de control interno y transparencia en la operatividad del sistema tecnológico</p>
C2	Incorporación de la gestión de Seguridad Ciudadana en proyectos sociales o que correspondan.	Transversalización de la gestión de Seguridad Ciudadana en todo tipo de proyecto social o que corresponda.	No se evidencia la transversalización de la gestión de Seguridad Ciudadana.

Criterio	Definición del criterio	¿Por qué cumple?	¿Por qué no cumple?
C3	Implementación de estrategias Interinstitucionales de control en apoyo a la Seguridad Ciudadana en programas y proyectos que correspondan.	Lineamientos, protocolos y operativos de control en el DMQ  Control del espacio público colindante a infraestructura crítica no municipal del DMQ en los programas y proyectos que corresponda.	No se presentan los protocolos ni se realizan operativos de coordinación interinstitucional en el DMQ.  No se evidencia control en espacio público colindante a infraestructura crítica no municipal.
C4	Promoción de convivencia ciudadana y una cultura de paz para la construcción de comunidades resilientes mediante planes y proyectos que correspondan.	Se impulsará la participación ciudadana en organizaciones comunitarias.  Lineamientos y Promoción de Acuerdos de Convivencia Ciudadana.  Se generan espacios seguros a través de la recuperación, rehabilitación, mantenimiento y autocuidado del espacio público.	La comunidad no participa activamente en las estructuras sociales de participación ciudadana.  No presentan lineamientos para la convivencia ciudadana.  Aumento del índice de delitos, percepción de inseguridad e incidentes de convivencia ciudadana.
C5	Análisis de Riesgos y propuesta de medidas para la reducción de riesgos y adaptación al cambio climático para proyectos nuevos de infraestructura.	Informe de Evaluación y Calificación de Riesgos.  Matriz de medidas preventivas y/o mitigación.	Si no presenta alguno de estos documentos.
C6	Análisis de Riesgos y propuesta de medidas para la reducción de riesgos y adaptación al cambio climático para la ampliación o mantenimiento de infraestructura existente.	Informe de Evaluación y Calificación de Riesgos.  Matriz de medidas preventivas y/o mitigación	Si no presenta alguno de estos documentos

<b>Criterio</b>	<b>Definición del criterio</b>	<b>¿Por qué cumple?</b>	<b>¿Por qué no cumple?</b>
C7	Incorporación de la gestión integral de riesgos y adaptación al cambio climático en propuestas de política pública y proyectos normativos	Documento de propuesta incluye un apartado específico de la gestión integral del riesgo de desastres relacionada al tema y que será coordinada por las entidades responsables de territorio y gestionada por los actores del SMGR competentes en la materia	No incluye este apartado específico de la gestión integral
C8	Incorporación de la gestión integral de riesgos y adaptación al cambio climático en la planificación de desarrollo y ordenamiento territorial, así como en sus instrumentos complementarios	Transversalización de la gestión del riesgo de desastres en todo tipo de planificación del DMQ	No se evidencia la transversalización de la gestión del riesgo de desastres en algunos de sus planes existentes

## Estrategia para adopción de medidas frente al cambio climático

### Introducción

El recorrido hacia la Planificación del Cambio Climático en Quito no es reciente. Los logros alcanzados hasta el momento responden a un constante compromiso político y técnico de la ciudad, que incluye el desarrollo de lineamientos de política pública, programas y proyectos bajo un enfoque de desarrollo sostenible dirigido a frenar el cambio climático.

El Distrito Metropolitano de Quito ha afianzado su compromiso con la estructuración del Plan de Acción al Cambio Climático -PACQ, instrumento que incluye una proyección a largo plazo, al 2050, con metas de control en los años 2030 y 2040; convirtiéndose en una hoja de ruta consistente y ambiciosa en procura de contribuir con el cumplimiento del Acuerdo de París, del cual el Ecuador forma parte, y, por tanto, con la política pública nacional para enfrentar el cambio climático.

La planificación de acciones de cambio climático es una oportunidad para que las ciudades asuman y ratifiquen su rol como actores clave para el desarrollo sostenible. Con un Plan de Acción de Cambio Climático se espera una mejora en la calidad de vida de las personas a través de la creación de empleo, mejora en la salud pública y calidad de los recursos naturales, y aseguramiento de la provisión de servicios ecosistémicos.

El Plan de Acción del Cambio Climático es un instrumento de política local que contribuye de manera significativa a los esfuerzos de la política del DMQ, en alineación con las políticas nacionales que permiten cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador en materia de cambio climático.

En este sentido, ciudades como Quito tienen desafíos importantes para enfrentar eventos climáticos más extremos que afectan a la calidad vida de la población y sus medios de subsistencia.

En consecuencia, es necesario actuar de forma rápida y colectiva para reducir las emisiones de GEI y estar mejor preparados como sociedad para un clima cada vez más cambiante.

### Marco Normativo

En el marco del ordenamiento jurídico vigente, respecto a la política de cambio climático considera como una política nacional, promoviendo la incorporación de criterios de cambio climático en los diferentes instrumentos de la planificación a nivel nacional y subnacional.

#### *Código Orgánico de Ambiente*

*Art. 27.- “En el marco de sus competencias ambientales exclusivas y concurrentes corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales el ejercicio de las siguientes facultades, en concordancia con las políticas y normas emitidas por los Gobiernos Autónomos Provinciales y la Autoridad Ambiental Nacional: (...) 1. Dictar la política pública ambiental local; 2. Elaborar planes, programas y proyectos para la protección, manejo sostenible y restauración del recurso forestal y vida silvestre, así como para la forestación y reforestación con fines de conservación, 3. Promover la formación de viveros, huertos semilleros, acopio,*

*conservación y suministro de semillas certificadas; 4. Prevenir y controlar incendios forestales que afectan a bosques y vegetación natural o plantaciones forestales; 5. Prevenir y erradicar plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural; 6. Elaborar planes, programas y proyectos para los sistemas de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos o desechos sólidos; 7. Generar normas y procedimientos para la gestión integral de los residuos y desechos para prevenirlos, aprovecharlos o eliminarlos, según corresponda; 8. Regular y controlar el manejo responsable de la fauna y arbolado urbano; 9. Generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, una vez que el Gobierno Autónomo Descentralizado se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental; 10. Controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire y ruido; 11. Controlar las autorizaciones administrativas otorgadas; 12. Elaborar programas de asistencia técnica para suministros de plántulas; 13. Desarrollar programas de difusión y educación sobre el cambio climático; 14. Insertar criterios de cambio climático en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y demás instrumentos de planificación cantonal de manera articulada con la planificación provincial y las políticas nacionales; 15. Establecer y ejecutar sanciones por infracciones ambientales dentro de sus competencias (...);*

*Art. 252.- Establece que, los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales o metropolitanos, en el ámbito de sus competencias, incorporarán es sus políticas e instrumentos de ordenamiento territorial medidas para responder a los efectos del cambio climático, observando las normas técnicas emitidas por la Autoridad Ambiental Nacional;*

*Art. 257.- “Enfoques para la adaptación y mitigación. En las acciones de adaptación se crearán y fortalecerán las capacidades del país para afrontar los impactos del cambio climático, con énfasis en la reducción de la vulnerabilidad y de acuerdo a las prioridades establecidas por la Autoridad Ambiental Nacional”.*

#### *Reglamento al Código Orgánico del Ambiente*

*Art. 4.- Criterios ambientales territoriales establece que: “(...) Para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, todos los niveles de gobierno deberán tomar en cuenta los siguientes criterios ambientales generales literal h) Incorporar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en los modelos de gestión del territorio; i) Considerar la gestión integral de riesgos en el territorio, con especial atención a aquellos derivados de los efectos del cambio climático (...).”.*

*Art. 699.- “Las políticas e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados considerarán, conforme a sus competencias, al menos los siguientes elementos: a) Información climática, meteorológica e hidrológica validada por el ente rector de meteorología e hidrología; b) Áreas expuestas a amenazas climáticas actuales y futuras; c) Actividades en el territorio que alteren el sistema climático local; d) Actividades generadoras de gases de efecto invernadero de acuerdo a la información contenida en el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero; e) Información sobre la gestión de riesgos*

y desastres o emergencias ocasionadas por los efectos del cambio climático; y, f) Otras que determine la Autoridad Ambiental Nacional en la norma técnica”.

### **Plan de Acción de Cambio Climático (PACQ)**

El PACQ es el instrumento que contiene lineamientos para las políticas presentes y futuras de cambio climático del DMQ, con el objetivo de cumplir con el Acuerdo de París de Cambio Climático, desde una escala local y de forma voluntaria, bajo una visión de neutralidad climática.

Para el año 2030, la ciudad se ha planteado como meta reducir la huella de carbono en 30%, y un aumento de un 20% en las inversiones en proyectos de adaptación. Todo esto se establece dentro del contexto del desarrollo sostenible y sobre la base de criterios de inclusión y justicia ambiental y social.

### **Competencias del DMQ en referencia a la estrategia**

La Secretaría de Ambiente conforme la Resolución Nro. ADMQ-007-2024 tiene las siguientes competencias:

*Numeral 1.3.1.5.- “La Secretaria de Ambiente, su Misión es ejercer la rectoría ambiental a través del diseño e implementación de políticas, planes, programas, así como la regulación y control como Autoridad Ambiental de Aplicación responsable, en el marco de las competencias del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, que permitan la conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales, hídricos, participación y acción climática; y el derecho a vivir de los/as habitantes en el Distrito Metropolitano de Quito es un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”.*

Numeral 1.3.1.5.2. Dirección Metropolitana de Cambio Climático su Misión es: “Formular e implementar las políticas y articular la gestión de mecanismos, acciones y lineamientos de mitigación y adaptación al cambio climático, producción y consumo responsable, para promover un modelo de desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y resiliente al clima en el Distrito Metropolitano de Quito.

### **Definiciones del enfoque**

- **Acción climática:** Cualquier política, medida, estrategia o programa con miras a reducir los niveles de emisión de GEI, construir resiliencia frente a los impactos negativos del cambio climático y fomento de medidas inclusivas. En conjunto son acciones intersectoriales orientadas a mejorar la calidad de vida de la población por medio de propuestas bajo un enfoque de desarrollo sostenible de manera planificada.
- **Adaptación al cambio climático:** Proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos.
- **Absorciones:** absorción de los gases de efecto invernadero y/o de sus precursores de la atmósfera, por medio de un sumidero de carbono.
- **Cambio climático:** Se refiere a un cambio en el estado del clima que puede ser identificado (ej. mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de

sus propiedades, que persiste durante largos periodos de tiempo. Según la CMNUCC atribuye al cambio climático reciente como consecuencia directa e indirecta a la actividad humana.

- **Capacidad de adaptación:** Se relaciona con la habilidad del elemento expuesto de acoplarse, prepararse y responder a las tendencias y cambios del clima, actuales y futuros. Esta capacidad incluye los recursos disponibles, conocimientos, herramientas, políticas, así como todo lo que permita enfrentar y superar las condiciones adversas relativas a los cambios del clima en el corto y largo plazo.
- **Derrumbe:** Fenómeno natural de movimiento de masas de tierra, roca y escombros debido a la pérdida de su estabilidad y producido de modo natural por la acumulación de agua en la capa superficial del terreno. Este fenómeno puede provocar daños a las propiedades, infraestructura y pérdida de vidas. Los derrumbes tienden a repetirse en lugares donde ya han ocurrido previamente.
- **Deslizamientos:** Los deslizamientos de tierra suceden cuando grandes cantidades de rocas, tierra o detritos (masa sólida descompuesta) bajan por una pendiente, provocado por la inestabilidad de un talud, y suelen ser causados, entre otros factores, por efecto del exceso de agua.
- **Disminución de caudales:** Disminución del agua que circula por el cauce de un río en un lugar y tiempo determinados.
- **Elemento expuesto:** Puede ser todo un programa/proyecto, una parte o una fase de este. Por ejemplo, en el caso de un GAD cantonal que tiene entre sus competencias la de suministrar servicios de saneamiento básico a la población, se ha priorizado un proyecto de dotación de agua potable; en este caso, el elemento expuesto puede ser todo el sistema de abastecimiento de agua o, solamente, una parte (ejemplo: la captación y las zonas de recarga hídrica) o, solo, una fase de dicho proyecto (ejemplo: la fase de construcción o la fase de operación del sistema). Otra posibilidad es que un elemento expuesto esté conformado por una zona específica (ejemplo: una zona productiva) donde se implementa un programa o proyecto, un área bajo alguna figura de protección ambiental o una cuenca hidrográfica.
- **Emisiones:** Liberación de gases de efecto invernadero y/o sus precursores en la atmósfera, en una zona y por un periodo determinados (CMNUCC, 1992).
- **Erosión del suelo:** Pérdida de la capa de suelo, principalmente, por factores como: corrientes de agua y de aire, en particular, en terrenos secos y sin vegetación.
- **Estrés hídrico:** Demanda de agua más alta que la cantidad disponible durante un periodo determinado o cuando su uso se ve restringido por su baja calidad.
- **Estrés térmico:** Trastornos derivados de las temperaturas extremas.
- **Exposición climática:** Se define como la “presencia de personas; medios de subsistencia; especies o ecosistemas; funciones, servicios y recursos ambientales; infraestructura; o activos económicos, sociales o culturales en lugares y entornos que podrían verse afectados negativamente por las amenazas climáticas” (IPCC, 2014).
- **Fuente:** Todo proceso o actividad que libere a la atmósfera un Gas de Efecto Invernadero (GEI), un aerosol o un precursor de GEI (IPCC, 2006).

- **Gas de efecto invernadero (GEI):** Son gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico. Los gases de efecto invernadero atrapan la energía del sol en la atmósfera, provocando que esta se caliente. El vapor de agua (H<sub>2</sub>O), dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), metano (CH<sub>4</sub>) y ozono (O<sub>3</sub>) son los principales gases en la atmósfera terrestre, aunque el hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>), los hidrofluorocarbonos (HFC) y los perfluorocarbonos (PFC) también son dañinos. Además, existe en la atmósfera una serie de gases de efecto invernadero totalmente producidos por el hombre, como los halocarbonos y otras sustancias que contienen cloro y bromuro (IPCC, 2014).
- **Inundaciones:** Eventos que se presentan cuando las precipitaciones sobrepasan la capacidad máxima de retención de agua e infiltración del suelo (inundación por saturación de suelo), o el caudal de agua supera la capacidad máxima de transporte de los ríos, quebradas o esteros (inundaciones por desbordamientos de ríos).
- **Mitigación del cambio climático:** Intervención antropogénica para reducir las fuentes de gases de efecto invernadero o mejorar los sumideros (los procesos, las actividades o los mecanismos que eliminan un gas invernadero de la atmósfera) (IPCC, 2014).
- **Población vulnerable al cambio climático:** Se refiere a grupos humanos que enfrentan un mayor riesgo de sufrir impactos adversos como resultado de los efectos del cambio climático. Estos grupos pueden incluir a aquellos que residen en áreas propensas a desastres naturales como inundaciones, sequías o tormentas intensas, así como a comunidades que dependen en gran medida de recursos naturales para su subsistencia. Además, las poblaciones vulnerables suelen tener menos acceso a recursos económicos, servicios básicos y sistemas de protección social, lo que limita su capacidad para adaptarse y responder efectivamente al cambio climático.
- **Riesgo climático:** Resulta de la interacción de la amenaza, exposición y vulnerabilidad climática (adaptado del IPCC, 2014). Su valor hace referencia a los riesgos de impactos del cambio climático.
- **Sensibilidad:** Aquellos factores intrínsecos o internos del elemento expuesto que aumentan la probabilidad de sufrir impactos a causa de una amenaza climática.
- Otros factores clave que inciden en el análisis de sensibilidad son: a) fragilidad de los
- ecosistemas aledaños al sitio donde se ubica el elemento expuesto; b) condiciones topográficas o ambientales imperantes en la zona donde se ubica el elemento expuesto; c) posibilidades de afectación de recursos clave (útiles para el elemento expuesto) por causa de un evento climático.
- **Sumidero:** Todo proceso, actividad o mecanismo que elimine de la atmósfera un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero (CMNUCC, 1992).

### **Criterios mínimos a considerar en los Planes programas y proyectos**

#### **Consideración de Sectores:**

El proyecto aporta una de las acciones incluidas en los sectores establecidos en el Plan de Acción de Cambio Climático del DMQ (PACQ).

SECTORES PACQ							
Edificaciones sostenibles y dinámicas del crecimiento urbano.	Gestión integral del recurso hídrico	Servicios Ambientales	Agricultura Sostenible	Gobernanza e investigación climática	Gestión Integrada y Circular de residuos sólidos	Movilidad Sostenible	Acción Climática, Inclusiva y Equitativa

Criterio	Definición del proyecto	¿Por qué cumple?	¿Por qué no cumple?
C1 El proyecto contribuye a la mitigación o adaptación	El impacto del proyecto minimiza la emisión de gases de efecto invernadero y/o reduce los riesgos al cambio climático.	Porque aporta a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y/o vulnerabilidad	No aporta ni en mitigación ni adaptación.
C2 El proyecto efectúa una estimación de potencial de reducción de emisiones	En el corto, mediano y largo plazo el proyecto efectúa una estimación de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).	Establece un potencial de reducción de emisiones de GEI	No se estima el potencial de reducción de emisiones de GEI.
C3 El proyecto considera poblaciones vulnerables al cambio climático	El proyecto no genera impactos negativos a la población vulnerable al cambio climático y son beneficiarios del mismo.	Indica cómo la población vulnerable se beneficia del proyecto.	No efectúa análisis de beneficios para población vulnerable.
C4 Presupuesto para la acción climática de Quito	La acción climática requiere recursos financieros en la planificación anual para los diferentes proyectos, programas u obras de cada institución.	Se evidencia una asignación económica en el presupuesto anual del proyecto.	No existe asignación de recursos en económicos en el presupuesto anual.

Si el proyecto es de adaptación con efecto físico

Criterio	Definición del proyecto	¿Por qué cumple?	¿Por qué no cumple?

<p>Planes, programas y proyectos con efectos físicos: Derrumbes, Deslizamientos, Disminución de caudales, Erosión del suelo, Estrés hídrico, Inundaciones, Estrés térmico.</p>	<p>El plan, programa y proyecto impacta/contribuye directamente a reducir al menos uno de estos efectos físicos</p>	<p>Porque reduce los impactos de al menos uno de los efectos físicos</p>	<p>Porque el proyecto no contribuye a minimizar ninguno de los efectos físicos</p>
--	---	--	--

### Ficha de aplicación de criterios

Los criterios establecidos en las diferentes estrategias deberán ser valorados en la formulación de los planes, programas y proyectos de acuerdo a la siguiente ficha.

<b>Nombre del Plan/programa/proyecto:</b>			
<b>Competencia</b>	<i>Mencionar la competencia del MDMQ en referencia a la estrategia</i>		
<b>Eje</b>	<i>Mencionar el eje del Plan de Gobierno de la Alcaldía al que está alineado el plan, programa o proyecto</i>		
<b>Objetivo de Gestión</b>	<i>Mencionar el objetivo de gestión al que está alineado el Plan, programa o proyecto</i>		
<b>Política</b>	<i>Mencionar la política a la que está alineado el Plan, programa o proyecto</i>		
<b>Criterios</b>	<b>CRITERIO</b>	<b>CUMPLE</b>	<b>NO CUMPLE</b>
	<b>C1</b>		
	<b>C2</b>		
	<b>C3</b>		
	<b>C4</b>		
<b>Estrategias para cumplir los criterios</b>	<b>CRITERIO</b>	<b>ESTRATEGIA</b>	<b>RESPONSABLE</b>
	<b>C1</b>		
	<b>C2</b>		
	<b>C3</b>		
	<b>C4</b>		