

INSEGURIDAD JURÍDICA EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

Mercedes Estefanía Mediavilla Yandún
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

RESUMEN

La Constitución de la República del Ecuador, CRE, adoptada en el año 2008, trajo consigo un cambio en el paradigma de la organización territorial del Estado. El artículo 239 de la norma constitucional dispuso la creación de un régimen de gobiernos autónomos descentralizados (en adelante GAD's), regido a través de su propia ley, y un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo. La característica principal de los GAD's implica la autonomía política, administrativa y financiera de los mismos. Así, al estudiar el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, en adelante GADDMQ, y su situación jurídico-administrativa actual en lo relativo a la estructura orgánica vigente, y la preocupante falta de expedición de un Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos, resulta necesario analizar: (i) la seguridad jurídica de las actuaciones ejercidas por cada dependencia municipal, en razón a sus competencias, (ii) la desconcentración y delegación de competencias sin un análisis estructural y único; y, (iii) la creación de nuevas dependencias municipales, tanto por el órgano legislativo -Concejo Metropolitano-, como por la máxima autoridad del ejecutivo -Alcalde- del GADDMQ. En ese contexto, surge la siguiente interrogante: ¿La falta de adopción de un Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos por parte del GADDMQ, aunada a su ambigua estructura orgánica, afecta la institucionalidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito? Para el efecto se utilizará la metodología de investigación cualitativa, pues en lo principal se recurrirá a la recolección de datos cualitativos y al análisis normativo y doctrinario del tema propuesto. El objeto de esta investigación es determinar si existe un marco jurídico claro respecto a la organización de competencias del GADDMQ; y de sus entes desconcentrados y delegados, con la finalidad de evitar que, en la práctica ciertas actuaciones de los mismos no cuenten con sustento legal para el ejercicio de sus atribuciones, lo que provocaría una posible arrogación de competencias y falta de institucionalidad del citado gobierno autónomo.

Palabras clave:

COOTAD, desconcentración, delegación, GAD's, inseguridad jurídica, institucionalidad, competencias, planificación.

ABSTRACT

The Constitution of the Republic of Ecuador, CRE, adopted in the year 2008, brought within itself a change to the paradigm of the territorial organization of the state. The 239th article of the constitutional provision gave birth to the beginning of an autonomous governmental regime (hereinafter GAD's). This regime is governed by its own law, being a national system which enforces power with a mandatory and progressive nature. The main characteristic of the GAD's implies their political, administrative and financial autonomy. Thus, after studying the case of the Decentralized Autonomous Government of the Metropolitan District of Quito, later detailed as the GADDMQ, its current legal-administrative situation in relation to the current organic structure and the concerning lack of a meaningful search of an Organic Statue of Management by Processes, it would be extremely wise and necessary to analyze the following : (i) the legal certainty of the actions carried out by each municipal agency, due to the power they behold (ii) the decentralization and delegation of power without a single structural análisis (iii) the creation of new municipal offices, both by the legislative body or Metropolitan Council as by the highest executive authority which is the mayor of the GADDMQ. In this context, the following question arises: Does the lack of acquirement of an Organic Statue for process management by the GADDMQ, adherent to its organic structure, affect the institutional framework of the Decentralized Autonomous Government of the Metropolitan District of Quito? For this purpose, the qualitative research methodology will be applied, it's primal use will be for the collection of qualitative data, as well as, the normative and doctrinal analysis of the proposed topic. The purpose of this investigation is to determine if there is a clear legal framework regarding the organization of GADDMQ competencies and its decentralized and delegated entities. With the hope to avoid certain actions having legal support knowing the potential that their power beholds, which would possibly cause an arrogant execution of power and a lack of institutionality of the aforementioned autonomous government.

Key words:

COOTAD, decentralization, GAD's, legal uncertainty, institutionality, competencies, planning.

1. Introducción

Durante los años 80 y 90 en Ecuador, el excesivo endeudamiento provocó una crisis de ingobernabilidad que conllevó al incumplimiento de los pagos de la deuda externa y procesos inflacionarios a causa de la reducción del precio del petróleo. En consecuencia, el Estado Central, como ente planificador, se vio afectado lo que ocasionó que se busque a través de un proceso de descentralización, el desarrollo del territorio a partir del estímulo de las áreas deprimidas; y, la distribución de los recursos y servicios a nivel nacional, en contraposición a la política de los años setenta que privilegiaba el desarrollo de los centros urbanos -Quito y Guayaquil-. La Constitución ecuatoriana de 1978-1979 estableció una descentralización administrativa y una desconcentración nacional, que de acuerdo a los expertos no tuvo ninguna incidencia real. Por su parte, la Constitución de 1998 (CPE, 1998), estableció que todas las competencias eran descentralizables, bajo un esquema *voluntario* para los gobiernos autónomos seccionales y de obligatoriedad para el gobierno central, lo que se denominó de manera peyorativa como *competencias a la carta*. (Tello Toral & Lucio Vásquez, 2019, págs. 302-305)

A partir del 20 de octubre de 2008, la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008) vigente, trajo consigo la instauración del Sistema Nacional de Competencias, el que determina competencias exclusivas para cada uno de los seis niveles de gobierno, señalando que las competencias son descentralizables bajo un esquema *obligatorio y progresivo* (CRE, 2008, Art. 239). El principio más importante que rige el Sistema Nacional de Competencias, es el ***principio de autonomía***, el que ha sido recogido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), norma legal que desarrolló el régimen de competencias adoptado en la Constitución, y que en su artículo 5 señala:

La **autonomía** política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución **comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios**, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. (...).

La **autonomía administrativa** consiste en el **pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones**, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley. (COOTAD, 2010).

En este marco, los gobiernos autónomos descentralizados, en adelante GAD's, cuentan con total autonomía para el ejercicio de sus competencias establecidas en la Constitución y la Ley. Sin embargo, surge la constante inquietud respecto a si en la práctica, resulta viable la aplicación de una autonomía total por parte de los GAD's, fundamentalmente en búsqueda de mantener la *institucionalidad*, tanto de los gobiernos autónomos descentralizados, como de las instituciones desconcentradas que los conforman.

Para Ortiz (2007, citado por Montaña Galarza, 2013), la norma suprema limita la autonomía de los GAD's a través de principios de funcionamiento y de elementos con contenido democrático, por medio de la reafirmación del Estado unitario. Lo cierto es que la autonomía no supone un poder absoluto de legislación y de gobierno, sino lo contrario: está restringida por normas superiores. Es así como, la autonomía siempre será relativa, lo contrario implicaría

hablar de independencia y, por lo tanto, de un riesgo para la unidad del Estado. (Montaño Galarza, 2013).

En la presente investigación, no se analizará a profundidad el **principio de descentralización**, el que implica que: *“Los organismos del Estado propenden a la instauración de la división objetiva de funciones y la división subjetiva de órganos, entre las diferentes administraciones públicas.”* (COA, 2017, Art. 8); sino que, resulta necesario analizar el principio de desconcentración aplicado por los GAD's para la generación de su estructura organizacional, y el posible menoscabo de institucionalidad del GADDMQ, en razón de la falta de adopción de un Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos por parte del citado GAD, lo que en la práctica implicaría una gestión administrativa ampliamente discrecional.

En relación al **principio de desconcentración**, la legislación ecuatoriana señala que: *“La función administrativa se desarrolla bajo el criterio de distribución objetiva de funciones, privilegia la delegación de la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas.”* (COA, 2017, Art. 7). Para Moreno (Moreno Rodríguez, 1974, pág. 168), la **desconcentración** implica un *“[r]égimen administrativo que supone la centralización, y en el cual la decisión para la solución de los asuntos locales que han quedado centralizados, se encomienda a los agentes del poder central que se hallan en el lugar, en vez de ser adoptada por los agentes centralizados de la capital o de la cabecera administrativa”*.

Toda vez que se ha planteado el tema que será analizado a lo largo de esta disertación, resulta indispensable determinar una de las problemáticas que en la práctica, ha implicado la aplicación del régimen de competencias vigente en los gobiernos autónomos descentralizados, circunscribiendo el estudio de esta disertación, al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, puesto que al ser la capital de la República y al contar con un alto porcentaje de asignación de recursos por parte del Estado central, resulta un objeto de estudio de alto interés, en específico respecto al análisis de su estructura de gestión organizacional por procesos y los posibles casos de inseguridad jurídica durante el ejercicio de su gestión administrativa, debido a la falta de un Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos; además del desorganizado ejercicio de la potestad de desconcentración.

En el caso específico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, la potestad de desconcentración es ejercida tanto por la función ejecutiva del GAD, a través del Alcalde Metropolitano, así como, por el órgano colegiado legislativo, es decir el Concejo Metropolitano de Quito; lo que en la práctica genera que se creen diferentes tipos de entidades municipales, como entes de control metropolitano, secretarías, corporaciones, institutos y otros de similar naturaleza, sin que en ocasiones exista un análisis integral y la debida planificación sobre la estructura organizacional del Distrito Metropolitano, así como, sobre la estructura orgánica de cada una de las entidades. Es así que, surge la siguiente interrogante: ¿La falta de adopción de un Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos por parte del GADDMQ, aunada a su ambigua estructura orgánica, afecta la institucionalidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito?

La hipótesis propuesta para el análisis de la interrogante planteada implica que al no existir un marco jurídico claro respecto a la organización de competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito; así como tampoco de sus entes desconcentrados y delegados, en la práctica es posible que ciertas actuaciones de los mismos

no cuenten con un sustento legal para el ejercicio de sus atribuciones, lo que provocaría una posible arrogación de competencias y falta de institucionalidad.

La presente disertación resulta útil, puesto que busca demostrar la necesidad de adoptar un Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos, después de efectuar una reconstrucción de la estructura orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, a partir de las competencias establecidas a su favor en la Constitución y la Ley, en aplicación del principio de desconcentración de forma organizada, buscando generar seguridad jurídica en las actuaciones del GADDMQ, y de sus entes desconcentrados y delegados, con una consecuente mejora de la gestión administrativa, que le permita cumplir sus fines, dentro del marco de la institucionalidad.

Finalmente, el presente trabajo realizará en un primer momento, una revisión de las generalidades de la competencia autónoma descentralizada, para continuar con el análisis respecto a si la ciudad de Quito es un Municipio o un Distrito Metropolitano; adentrándose en la aplicación del principio de desconcentración y de la potestad de delegación en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito; para finalizar con la revisión de la competencia normativa y ejecutiva, y así poder definir la estructura orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, su Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos, y el estado actual de ambos instrumentos de gestión en el GADDMQ.

2. Problema

Como se analizará a continuación, la ciudad de Quito ha adoptado históricamente diferentes estructuras orgánicas para su gestión administrativa. Sin embargo, hasta la actualidad el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito nunca ha expedido un Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, tanto es así que, la Contraloría General del Estado, a través de su Informe General DNA5-0012-2020 aprobado el 06 de mayo de 2020, estableció la obligación del GADDMQ de iniciar *“el desarrollo y elaboración del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos acorde a las necesidades del DMDQ, definiendo claramente los procesos, subprocesos, actividades y tareas de cada una de las áreas administrativas.”*. (CGE, Informe General DNA5-0012-2020, 06-05-2020).

Lo expuesto implicaría un grave problema para la gestión administrativa del GADDMQ, puesto que, los órganos que conforman el Distrito Metropolitano de Quito, no cuentan con un estatuto orgánico que establezca claramente sus competencias, atribuciones y deberes; así como tampoco, sus procesos, subprocesos, actividades y tareas, lo que en la práctica generaría actuaciones ampliamente discrecionales por parte de los entes administrativos jerárquicamente inferiores, pues se estaría quebrantando el principio básico de la administración pública previsto en el artículo 226 de la CRE, al no tener claridad respecto de las competencias y funciones previstas para cada ente, así como, las responsabilidades de cada servidor municipal, de acuerdo a un manual descriptivo de puestos.

Adicionalmente, lo señalado repercutiría directamente en un aparente incumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, calidad, planificación, evaluación, entre otros, que rigen a la Administración Pública, de acuerdo a lo previsto en la CRE y en el Código Orgánico Administrativo.

3. Marco Teórico Referencial

3.1. Generalidades de la competencia autónoma descentralizada:

Para Moreno Yánes, la competencia constituye el ámbito, la esfera, o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y facultades. (Moreno, 2013). El artículo 113 del COOTAD define a las competencias como: “(...) *capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.*” (COOTAD, 2010, Art. 113).

De acuerdo con los artículos 114 y 115 del citado cuerpo normativo, las **competencias exclusivas** son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley; y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno; mientras que, las **competencias concurrentes** son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. En consecuencia, esta ambigüedad derivada de la norma oscurece el sentido de las competencias exclusivas, puesto que si la gestión es concurrente en ningún momento deviene exclusiva. (Tello Toral & Lucio Vásquez, 2019, pág. 324)

Por su parte, las **facultades** son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y se encuentran establecidas en la Constitución o la ley. Su ejercicio, *a excepción de la rectoría*, puede ser concurrente. (COOTAD, 2010, Art. 116).

De conformidad al artículo 28 del COOTAD, cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado. Así, constituyen gobiernos autónomos descentralizados los de las: **a)** regiones; **b)** provincias; **c)** cantones o distritos metropolitanos; y, **d)** parroquias rurales. Adicionalmente, en las parroquias rurales, cantones y provincias podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas afroecuatorianas y montubias, de conformidad con la Constitución y la ley. (COOTAD, 2010, Art. 28).

Los artículos 54 y 55 del código citado *ut supra*, establecen las funciones y competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados **municipales**, respectivamente; mientras que, los artículos 84 y 85 señalan las funciones y competencias exclusivas de los distritos metropolitanos, con la particularidad que, a estos últimos se les atribuyen las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne. (COOTAD, 2010, Art. 85).

Tal como se señaló en la introducción de este documento, el principio más importante que rige el Sistema Nacional de Competencias es el principio de autonomía, referente a la autonomía política, administrativa y financiera con la que cuentan los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales. (COOTAD, 2010, Art. 5). Así, el artículo 124 del código *ibídem*, determina que **la organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera** de los gobiernos autónomos descentralizados, y para ello, será el Consejo Nacional de Competencias, en coordinación con las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados, el encargado del diseño del proceso de fortalecimiento institucional. (COOTAD, 2010, Art. 151)

Toda vez que se ha analizado de forma general el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes de los GAD's, será necesario enfocar el estudio en las funciones ejercidas por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y los distritos metropolitanos, en el ámbito de su autonomía política y administrativa, en concordancia a los fines de este estudio.

3.2. ¿La ciudad de Quito es un Municipio o un Distrito Metropolitano?

3.2.1. Situación actual del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito

De acuerdo a Fernando Albi, autor del libro derecho municipal comparado al mundo hispánico, (s.f. citado por Santana y Urrutia, 2016), “(...) *el vocablo municipio se origina en Roma como munipium y sería una creación de las fuentes jurídicas romanas, habría servido para denominar un lugar amurallado, las autoridades y los mismos habitantes en dicho lugar asentados, incluyendo además lo relativo a su organización y a sus leyes. Así vemos que el término municipium tiene varios significados*”. (Santana, 2016).

El caso específico de la ciudad de Quito implica la necesidad de realizar un análisis pormenorizado respecto del tipo de nivel de gobierno autónomo descentralizado al que pertenece. Como antecedente fundamental, resulta importante estudiar la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993), norma con carácter de orgánica, que se encuentra vigente y en su artículo 1, dispone: “(...) *El cantón al que pertenece la capital de la República se denomina Distrito Metropolitano de Quito.*”.

En un principio podría considerarse que la mencionada Ley debió haber sido derogada tácita o expresamente con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), norma que estableció la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en concordancia a lo dispuesto por la Constitución de la República del Ecuador adoptada en el año 2008; sin embargo, la Disposición General Séptima del Código *ut supra*, estableció:

“SÉPTIMA. - Ley del Distrito Metropolitano de Quito.- El presente Código no afecta la vigencia de las normas de Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993. A todo efecto, la Ley Orgánica, del Distrito Metropolitano de Quito cumple la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial. El gobierno autónomo del distrito metropolitano de Quito concluirá el proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su Estatuto de Autonomía, en los términos previstos en la Constitución.”
(Énfasis y subrayado agregado)

Lo expuesto resulta de suma importancia, puesto que, de conformidad con la Disposición General antes citada, (i) la denominación de la ciudad de Quito es Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y no Municipio de Quito, confusión conceptual constante al referirse a este gobierno autónomo descentralizado, (ii) a pesar que, la denominación implicaría ser un Distrito Metropolitano, surge la duda en relación a si la ciudad de Quito, pertenece o no al mentado nivel de gobierno.

A efecto de analizar la segunda cuestión, se debe tener en consideración que la Disposición General Séptima del COOTAD establece que la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito cumple la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial; sin embargo, dispone que, **el gobierno autónomo del distrito**

metropolitano de Quito tiene la obligación de concluir el proceso de constitución como Distrito Metropolitano, para lo cual deberá cumplir con los pasos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y el COOTAD para el efecto.

En este punto, es importante conocer el proceso establecido en la norma constitucional para que un cantón o conjunto de cantones contiguos, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional, puedan constituirse en un distrito metropolitano. (CRE, Art. 247, 2008) El artículo 245 de la Constitución de la República del Ecuador determina el proceso que deberá seguirse para la conformación de una región autónoma, idéntico para la constitución de distritos metropolitanos; y que, puede resumirse de la siguiente manera:

- i) El o los cantones interesados en constituirse en un distrito metropolitano, a través de su Concejo Cantonal, elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley que proponga la conformación territorial del nuevo distrito y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.
- ii) La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
- iii) El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable.
- iv) Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en el cantón o cantones que formarían el distrito metropolitano, para que se pronuncien sobre el estatuto de autonomía. Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en el cantón o cantones, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones cantonales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.

Del análisis del proceso para la constitución de un distrito metropolitano; así como, de la Disposición General Séptima del COOTAD, en relación al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito se podría señalar que, la ciudad de Quito ha cumplido con el primer requisito para constituirse como Distrito Metropolitano Autónomo, es decir cuenta con la expedición de su Ley de creación y conformación territorial¹, gracias a que, el legislador de 2010 reconoció a la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, como su ley de creación; sin embargo, no ha elaborado su estatuto de autonomía, ni ha cumplido los siguientes pasos para poder ser considerada como Distrito Metropolitano Autónomo en los términos de la Constitución y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Para José Suing (2016, p. 174), citado por Calderón (2020, p. 81), Quito sigue siendo un distrito metropolitano, aunque esto sea una **característica únicamente denominativa**. En sus palabras expresas:

“En este caso, Quito, continúa siendo distrito metropolitano, por haber conseguido tal denominación con la ley referida y la reforma constitucional que en su momento así lo prescribió, sin embargo, no ha concluido el proceso de transformación en distrito

¹En relación con la conformación territorial, la Ley Orgánica del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, establece en su artículo 5, lo siguiente: “Art. 5.- **DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.**- El territorio del Distrito Metropolitano de Quito es el mismo que constituye el cantón Quito.”; razón por la cual, la citada Ley cumpliría con los requisitos constitucionales relativos a la creación y a la delimitación del territorio.

metropolitano autónomo, que es la nueva figura que reconoce la Constitución, pues falta la aprobación, en consulta popular, del estatuto de autonomía del DMA[...] Concluido tal proceso, el DMA de Quito podrá ejercer plenamente todas las atribuciones previstas en la Constitución y la ley. Mientras ello no ocurra, sigue siendo distrito metropolitano, pero como gobierno subnacional, es decir, gobierno autónomo descentralizado municipal.”

Lo expuesto resulta de suma importancia puesto que, la ciudad de Quito, de forma nominativa es un Distrito Metropolitano de conformidad al artículo 2 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, que tiene carácter de orgánica; sin embargo, requiere cumplir de forma obligatoria con los requisitos establecidos en la CRE y el COOTAD, para poder ser considerada un Distrito Metropolitano *Autónomo*, y ejercer de este modo, todas las competencias y atribuciones establecidas a favor de este nivel de gobierno.

Sin perjuicio de lo señalado, al decir de Calderón (2020, p. 82), el territorio metropolitano de Quito, al menos en términos técnicos, existe y es indispensable para referirnos a la compleja relación existente entre todas las parroquias urbanas y rurales que conforman este espacio metropolitano. Su forma de gobierno desconcentrada establecida en la Ley Orgánica del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, sigue vigente. Por tanto, debe considerarse que Quito se encuentra en un proceso de transición hacia el distrito metropolitano autónomo. En ese camino es denominativamente un distrito metropolitano que, para finalizar su proceso, necesita la aprobación de su Estatuto de Autonomía con todos los elementos formales y materiales, establecidos en la Constitución.

3.2.2. Perfeccionamiento del GADDMQ como Distrito Metropolitano Autónomo

Como se analizó en el apartado precedente, aunque denominativamente la ciudad de Quito es un distrito metropolitano, resulta necesario continuar con el proceso de perfeccionamiento, para que pueda ser considerada un Distrito Metropolitano Autónomo. A continuación, se realiza un análisis sucinto respecto a los pasos que faltarían para que el GADDMQ sea un Distrito Metropolitano, a la luz del régimen de gobiernos autónomos descentralizados, según lo previsto por el sistema nacional de competencias.

La constitución de un GAD de este nivel seccional, además de lo dispuesto en la norma constitucional, se encuentra regida en el *Título IV, REGÍMENES ESPECIALES, Capítulo I, Sección Primera*, del COOTAD (2010, Art. 74 - 85), relativa a la conformación de los Distritos Metropolitano Autónomos. La situación actual del GADDMQ implica el cumplimiento de los artículos 75 y 76 del COOTAD, respecto a la iniciativa de conformación y la aprobación del proyecto de ley orgánica de creación; sin embargo, resultaría necesario continuar con los siguientes pasos:

- i) **Estatuto de Autonomía:** El GADDMQ deberá elaborar el Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito, el que al menos contendrá su denominación, símbolos, principios, instituciones, órganos del gobierno metropolitano y su sede; así como la identificación de sus competencias, bienes, rentas y recursos propios. El estatuto aprobado será la norma institucional básica del gobierno autónomo descentralizado metropolitano y establecerá de manera obligatoria, estructuras desconcentradas para la gestión de sus competencias y los mecanismos de participación ciudadana necesarios. (COOTAD. 2010. Art. 77).

Es importante señalar que, las reformas del citado Estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional (COOTAD. 2010. Art. 82); razón por la cual, resulta indispensable que el contenido de este se encuentre plenamente consensuado y responda a las necesidades del GADDMQ, puesto que, cada reforma implicaría la participación de la Corte Constitucional como ente de control externo, dificultando en sí mismo, las potestades del GAD para modificar el ejercicio de sus competencias y de su estructura orgánica.

- ii) **Dictamen de Constitucionalidad:** El alcalde es el competente para presentar a consideración de la Corte Constitucional, el proyecto de estatuto. La Corte Constitucional verificará su conformidad con la Constitución en un plazo máximo de 45 días contados desde su presentación. La norma establece una suerte de silencio administrativo positivo, pues señala que, en caso de no emitirse el dictamen correspondiente, se entenderá que es favorable.

Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es contrario a las disposiciones constitucionales, devolverá el proyecto a la alcaldía, para que se generen las modificaciones pertinentes. Con las reformas, la Corte Constitucional emitirá su dictamen en un plazo máximo de diez días, contados desde que el estatuto vuelva a su conocimiento; sin embargo, el COOTAD no señala qué sucede si la Corte no se pronuncia. En caso de que el dictamen sea negativo se podrá volver a presentar el estatuto con las reformas que permitan su conformidad con la Constitución, e iniciar el trámite nuevamente. (COOTAD. 2010. Art. 78).

- iii) **Consulta popular:** Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional al proyecto de estatuto de autonomía, o, en su defecto, vencidos los plazos correspondientes, el alcalde deberá solicitar al Consejo Nacional Electoral, dentro de los quince días siguientes, la convocatoria a consulta popular en el cantón Quito, para que su población se pronuncie sobre el estatuto de autonomía. El Consejo Nacional Electoral realizará la convocatoria a consulta popular dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud. (COOTAD. 2010. Art. 79). Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en el cantón Quito, el estatuto de autonomía entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

- iv) **Convocatoria a elecciones:** De conformidad al segundo inciso del artículo 80 del COOTAD, el Distrito Metropolitano de Quito no requeriría convocar a elecciones de alcalde y concejales metropolitanos, puesto que el DMQ únicamente se conformaría por el cantón Quito, conforme su ley de creación y no por varios cantones, hecho que obligaría a convocar a elecciones.

De acuerdo a lo expuesto en líneas anteriores, el primer paso que debe dar el Distrito Metropolitano de Quito para poder concluir su proceso de conformación como distrito metropolitano autónomo es la generación del Estatuto de Autonomía del Distrito. Para el efecto, surgen varias interrogantes con relación al procedimiento administrativo interno que deberá seguir el GADDMQ para poder definir el texto definitivo del Estatuto que se remitirá a la Corte Constitucional para su aprobación. En efecto, la norma constitucional y legal solamente señala al Alcalde como la autoridad competente para el envío al ente de control constitucional; sin embargo, no queda claro si primero el proyecto de Estatuto deberá ser aprobado por el órgano legislativo y de fiscalización del GAD (Consejo Metropolitano), o si es potestad exclusiva del Alcalde, la propuesta del mismo.

El COOTAD establece como competencia del Concejo Metropolitano, el realizar propuestas de reforma al estatuto (COOTAD, 2010, Art. 87, letra aa.); no obstante, no existe una disposición expresa respecto a la aprobación del primer proyecto de estatuto que se remitirá a la Corte Constitucional.

3.2.3. Quito, Distrito Metropolitano: Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito de 1993

La ley que dio paso a la formación del Distrito Metropolitano de Quito fue la Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial el 27 de diciembre de 1993. El Congreso Nacional del Ecuador, mediante Resolución Legislativa 22, del 8 de marzo de 2001, resolvió determinar que la citada Ley tendría jerarquía y calidad de orgánica. (Calderón, 2020). La ley tuvo fundamento constitucional, en razón que, después de una reforma de la Constitución Política de 1978-1979, en el último inciso de su artículo 1, se agregó: “*La capital es Quito, Distrito Metropolitano*”, es decir que, la norma constitucional vigente en el año de 1993, dio la categoría de Distrito Metropolitano a la ciudad de Quito, lo que implica en sí mismo un reconocimiento previo de Quito como Distrito, antes de la vigencia de la CRE 2008.

Así, Quito como ciudad central, por su rápido proceso de desarrollo urbano, se convirtió, en términos académicos, en un área metropolitana. Varios constitucionalistas en el país han invocado el clásico principio general: “*las cosas en derecho son por su naturaleza y no por su denominación*”. Bajo este argumento, Quito no sería un distrito metropolitano autónomo, al encontrarse inconcluso su proceso de conformación. Sin embargo, la opinión se encuentra dividida: hay quienes defienden que Quito es un distrito metropolitano por el reconocimiento anterior que tuvo a la Constitución del año 2008. (Calderón, 2020).

3.3. Desconcentración y delegación en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito

Previo a realizar un análisis respecto a las potestades de desconcentración y delegación ejercidas por el Gobierno Autónomo del Distrito Metropolitano de Quito, resulta necesario comprender con base en la doctrina y la ley, las implicaciones y alcance de cada principio organizativo; puesto que, en la práctica, parecería que ambos han sido confundidos y aplicados indistintamente.

3.3.1. Desconcentración

Para Dromi (2000), citado por Gallo (s.f.), la desconcentración es el mecanismo por el cual, la ley otorga, de forma regular y permanente, determinadas competencias a un órgano inferior que se encuentra en la misma entidad pública. Supone una dispersión objetiva de funciones y un sometimiento jerárquico al Poder Ejecutivo. La desconcentración se establece por una norma reglamentaria general, fundada en el principio de delegación de la distribución de funciones. Se habla de desconcentración, entonces, cuando a los órganos inferiores de la administración centralizada o descentralizada, se les asignan competencias decisorias. (Gallo, pp.67).

Así, **la desconcentración es una técnica de distribución permanente de competencias**, que implica una **relación inter-orgánica en el marco de la misma entidad estatal**. De forma ejemplificativa, la diferencia con la descentralización, es que esta última plantea una relación inter-administrativa. (Cassagne citado por Gallo, s.f., pp. 70).

No obstante, en la práctica, ¿qué implica la relación inter-orgánica versus la inter-administrativa? La consecuencia principal es que **los entes estatales descentralizados tienen personalidad jurídica propia**, cuentan o han contado con una asignación legal de recursos, su patrimonio es estatal (son propiedad del Estado), tienen la facultad de administrarse a sí mismos, y son creados por el Estado. Mientras que, **los órganos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y de patrimonio propio**. (Gordillo, 2003; citado por Gallo, s.f.).

De acuerdo al régimen de gobiernos autónomos descentralizados instaurado con la Constitución de 2008, los GAD's son entes con personalidad jurídica propia, autonomía política, administrativa y financiera (COOTAD, 2010, Art.5); razón por la cual, puede entenderse que el GADDMQ, es quien ostenta de personalidad jurídica propia, y sus entes desconcentrados, son inferiores jerárquicamente y dependen de éste.

Al analizar a Soto Kloss (2016), se desprende que la **desconcentración resulta un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios o inferiores a costa de la competencia jerárquica de los superiores**, pero supone siempre una relación entre -órganos de la misma persona jurídica; mientras que la descentralización exige la existencia de dos personas. Por ende, se puede entender la desconcentración como aquel **principio jurídico de organización administrativa**, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma. (Soto, 2016).

Además, Soto Kloss (2016) expone un punto de suma importancia respecto al principio de desconcentración, al señalar que:

“[a]l ser la desconcentración un mecanismo jurídico que significa radicar atribuciones en un órgano administrativo (inferior dentro de la línea jerárquica de un ente), esto es atribuir poderes jurídicos/potestades, resulta que no cabe que ello sea llevado a cabo por medio de un acto administrativo –como en la delegación que sólo implica transferir el “ejercicio” de potestades, pero no la potestad misma–, sino que ha de ser la ley quien lo haga, pues el punto es de reserva legal.” (Soto, 2016, pp. 116).

Bajo este análisis, resulta necesario examinar el marco jurídico ecuatoriano aplicable a la desconcentración, con especial énfasis, en los GAD's. Así, el artículo 227, de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008), establece entre los principios que rigen la administración pública, al principio de concentración. Por su parte, el artículo 254 de la CRE, atribuye la competencia a los Distritos Metropolitanos Autónomos para establecer regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado, hecho que resulta de vital importancia puesto que, la Constitución es la que permite a los distritos metropolitanos la potestad de desconcentrarse; y, conforme a lo revisado en la letra i) del apartado 3.2.2. de esta disertación, debería ser el Estatuto de Autonomía del GADDMQ el que establezca estructuras desconcentradas para la gestión de sus competencias.

Asimismo, el artículo 338 del COOTAD, en lo relativo a la **estructura administrativa** de los gobiernos autónomos descentralizados, señala que estos tendrán la estructura administrativa que requieran para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias y **funcionará de manera desconcentrada**. La estructura administrativa será la mínima indispensable para la gestión eficiente, eficaz y económica de las competencias de cada nivel de gobierno, se evitará la burocratización. De igual manera, *“[c]ada gobierno autónomo descentralizado elaborará la normativa pertinente según las condiciones específicas de su circunscripción territorial, en el marco de la Constitución y la ley.”* (COOTAD, 2010, Art. 338).

Lo expuesto involucraría que, independientemente del Estatuto de Autonomía, los GAD's pueden autoregularse a través de la expedición de los actos normativos pertinentes, para generar su propia estructura administrativa en aplicación, además, del principio de desconcentración. No obstante, surgiría la duda respecto a quién ostentará la competencia para adoptar la estructura orgánica del GAD Distrital, si el ejecutivo del mismo (Alcalde Metropolitano) o el órgano legislativo (Concejo Metropolitano). Esta interrogante será analizada en líneas posteriores.

3.3.2. Delegación

La presente disertación no busca enfocarse en la delegación; razón por la cual, este apartado se realizará de manera sucinta con la finalidad de explicar cómo ha sido utilizada la figura jurídica de la delegación por el GADDMQ. Para Soto Kloss (2016), en la delegación el órgano atribuido de potestades transfiere solamente el *ejercicio* de alguna de ellas en un funcionario dependiente o subordinado dentro de la misma línea jerárquica del organismo o servicio, **pero la o las potestades permanecen como propias en el delegante**. Existe en este caso una atenuación a la centralización, pero no intensa en su naturaleza si bien puede ser extensa en cantidad. (Soto, 2016, pp. 112).

Visto lo anterior, ¿cuál sería la diferencia entre la desconcentración y la delegación si ambas figuras implican supeditarse a un órgano jerárquicamente superior de acuerdo a la doctrina?

En mi opinión personal, lo más importante de lo expuesto por Soto Kloss es que tanto la desconcentración como la delegación atenúan la centralización de las competencias; sin embargo, la diferencia fundamental es que **en la delegación se transfiere exclusivamente el ejercicio de la competencia**, esto quiere decir que **el delegante no renuncia o transfiere como tal las competencias**, y por tanto se produce el efecto establecido en el numeral 1) del artículo 71 del Código Orgánico Administrativo: “*Las decisiones delegadas se consideran adoptadas por el delegante*”; y, como tal, “[l]a delegación de gestión no supone la cesión de la titularidad de la competencia.” (COA, 2017, Art. 69).

Por otra parte, la desconcentración sí implicaría transferir las competencias y atribuciones del jerárquico superior, en un órgano administrativo inferior dentro de la línea jerárquica; razón por la cual, si bien el ente desconcentrado se rige ante las disposiciones de la máxima autoridad ejecutiva para el ejercicio de sus atribuciones, la radicación de las competencias se encuentra en el ente inferior jerárquico. (COA, 2017, Art. 84). Cabe señalar que, la competencia transferida por medio de la desconcentración, no puede ser revocada, la única excepción a esta regla sería la avocación (Gallo, s.f., pp. 71); mientras que, la delegación puede ser revocada en cualquier momento por el órgano delegante (COA, 2017, Art. 70), lo que implica una no permanencia en el tiempo y una forma de adopción menos rígida -decisión unilateral y discrecional de la autoridad delegante-; mientras que, la desconcentración requiere de ley o en su defecto, para el caso de los Distritos Metropolitanos Autónomos, de la adopción de un Estatuto de Autonomía, de ordenanzas y resoluciones.

3.3.3. Realidad jurídica-administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito:

3.3.3.1. Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito

La citada Ley, además de haber *bautizado* a Quito como Distrito Metropolitano, también estableció en su artículo 6, la **desconcentración** del territorio del cantón Quito, en *zonas metropolitanas*, al disponer que: “*Zonas Metropolitanas. - Para efecto, **exclusivamente de la desconcentración administrativa y de servicios**, así como para asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes, divídese (sic) el territorio distrital en zonas metropolitanas. Las comprendidas dentro del límite urbano de Quito se denominan zonas metropolitanas centrales; las demás son zonas metropolitanas suburbanas. El Concejo, mediante Ordenanza, establecerá las zonas metropolitanas, de conformidad con el plan de desarrollo distrital y podrá en el futuro, crearlas, fusionarlas o suprimirlas.*”.

La Ley *ut supra*, recogió en su artículo 15 el principio de desconcentración otorgando al Distrito Metropolitano de Quito, la potestad de desconcentrar el ejercicio de funciones que corresponden a la administración distrital. Además, estableció como autoridad administrativa de las dependencias desconcentradas, para dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas, a los Administradores Zonales; respecto a quienes, el Alcalde Metropolitano cuenta con la potestad para designar y remover de su cargo, en cualquier tiempo. (Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, 1993, Art. 16).

3.3.3.2. Resolución Nro. A-089 de 08 de diciembre de 2020 y sus reformas: Delegaciones efectuadas por el Alcalde.

Por su parte, respecto a la potestad de delegación aplicada al GADDMQ, en el año 2020, el Alcalde Metropolitano de aquel entonces generó delegaciones a favor de los funcionarios de nivel directivo del GADDMQ. Las citadas delegaciones tienen relación al ejercicio de competencias de contratación pública, gestión, financieras, suscripción de convenios, entre otras. Es decir que, se delegaron de manera separada a la estructura orgánica, competencias inherentes a las Secretarías, Direcciones, Institutos Metropolitanos, entre otros, sin los cuales no resultaba viable la gestión administrativa de los mismos.

Las citadas delegaciones, así como muchas otras generadas para la correcta gestión del GADDMQ, ayudan a la gestión administrativa del GAD; sin embargo, éstas deberían estar contenidas en la estructura orgánica del GAD y su Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos, con definiciones claras de las competencias, atribuciones, deberes y entregables de cada una de las entidades y dependencias del GADDMQ.

4. Competencia normativa y ejecutiva para definir la estructura orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y su Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos.

4.1. Funciones para el ejercicio de los GAD's

El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas: **a)** de legislación, normatividad y fiscalización; **b)** de ejecución y administración; y, **c)** de participación ciudadana y control social. (COOTAD, Art. 29). Para efectos de este estudio, se analizarán las dos primeras funciones citadas, aplicables a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y distritales, y en específico, al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.1. Función de legislación, normatividad y de fiscalización

De acuerdo al artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto a la **facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados** para el pleno ejercicio de sus competencias y facultades, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, **la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial**. El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley. (COOTAD, 2010, Art. 7). (Énfasis agregado).

En concordancia con lo expuesto, el artículo 116 *ibidem*, establece entre las facultades consagradas a favor de los GAD's, la **facultad de regulación**, referente a la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.

Lo expuesto implica que, en el ámbito de sus competencias los órganos colegiados de determinados niveles de gobierno podrán adoptar ordenanzas, acuerdos y resoluciones *erga omnes* de aplicación obligatoria dentro de su jurisdicción territorial.

Para Benalcázar Guerrón, partiendo del principio que la Constitución es un todo orgánico y que entre sus partes debe haber la debida correspondencia y armonía, es posible apreciar, por una parte, que se trata de una facultad normativa limitada que el constituyente otorga a los gobiernos autónomos descentralizados para el cumplimiento de sus competencias, y, por otra que, las normas jurídicas que dicten dichos gobiernos tienen un rango normativo reglamentario y no legal. (Benalcázar, 2017).

4.1.2. Función de ejecución y administración

En relación a la función ejecutiva y de administración, el artículo 9 del COOTAD, establece que la facultad ejecutiva de los gobiernos autónomos descentralizados comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales, Es decir que, el máximo personero del GAD será el competente de ejercer esta facultad, con la finalidad de efectuar actuaciones administrativas que permitan estructurar y dirigir cada nivel de gobierno.

Para Redrobán Barreto, la **autonomía administrativa** consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley. (Redrobán, 2021).

Lo expuesto resulta de vital importancia, puesto que esta autonomía administrativa implica la no injerencia de otros niveles del Estado, en el manejo ejecutivo de cada uno de los GAD's, reservado a la o el gobernador, prefecto, alcalde o presidente de la junta parroquial que haya sido electo democráticamente, a través de un proceso de elección popular, de conformidad a la Constitución y la Ley.

En conclusión, la competencia de la **facultad normativa** de los gobiernos autónomos descentralizados se encuentra atribuida a los órganos colegiados de los mismos; mientras que, la **facultad ejecutiva** será ejercida por el primer personero de cada GAD. En ese orden de ideas,

con la finalidad de circunscribir este estudio a la aparente inseguridad jurídica que existiría en la gestión de administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, será necesario analizar las competencias atribuidas tanto al Concejo Metropolitano de Quito, como al Alcalde en lo relacionado al establecimiento de la estructura orgánica funcional del GAD estudiado y la adopción de su Estatuto Orgánico por Procesos.

4.1.3. Concejo Metropolitano de Quito

Como se analizó con anterioridad, existe una compleja discusión respecto a si la ciudad de Quito es un Municipio o un Distrito Metropolitano; sin embargo, para efectos de este estudio, se aplicará lo señalado en el artículo 73 del COOTAD, respecto a que los Distritos Metropolitano ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales, por lo que se hará alusión a ambas normas legales, durante el análisis de esta disertación.

El Concejo Metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado. Se encuentra integrado por la o el alcalde, quien lo preside con voto dirimente, y por las y los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. (COOTAD, 2010, Art. 56 y 86).

En lo relacionado a las atribuciones del Concejo Metropolitano y Municipal, se citan a continuación aquellas pertinentes para el desarrollo de esta investigación:

- i) El **ejercicio de la facultad normativa** en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, **mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas / cantonales, acuerdos y resoluciones.** (COOTAD, 2010, Art. 57, letra a; y, Art. 87, letra a).
- ii) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, **para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares.** (COOTAD, 2010, Art. 57, letra d; y, Art. 87, letra d).
- iii) **Conocer la estructura orgánico funcional** del gobierno autónomo descentralizado municipal. (COOTAD, 2010, Art. 57, letra f)

4.1.4. Alcalde Metropolitano de Quito

La o el alcalde es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado, elegido por votación popular de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley de la materia electoral. (COOTAD, 2010, Art. 59; y, Art. 89).

Respecto a sus atribuciones como Alcalde Metropolitano y/o Municipal, los artículos 90 y 60 del COOTAD, respectivamente, establecen las siguientes atribuciones:

- i) **Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado;** y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico. (COOTAD, 2010, Art. 59, letra a; y, Art. 89, a).
- ii) **Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal;** (...). (COOTAD, 2010, Art. 59, letra b; y, Art. 89, b).
- iii) **Decidir el modelo de gestión administrativa** mediante el cual deben ejecutarse el plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas. (COOTAD, 2010, Art. 59, letra h; y, Art. 89, g).

- iv) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; **expedir previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico -funcional del gobierno autónomo descentralizado;** nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal; (...). (COOTAD, 2010, Art. 59, letra i; y, Art. 89, i).

En síntesis, al Concejo sea Municipal o Metropolitano, le corresponde el ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado, lo que implica que, el citado ente colegiado podrá generar actos normativos amplios, siempre que los mismos versen sobre cualquiera de las competencias atribuidas al GAD municipal por la Constitución y la Ley.

Adicionalmente, cuenta con la potestad de expedir acuerdos o resoluciones para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares. Este texto legal llama la atención, pues resulta muy amplio señalar la regulación de temas institucionales específicos, sin circunscribir a aquellos que atañen al Concejo, lo que en la práctica podría resultar en contradicciones normativas con los actos emitidos por la o el Alcalde, al ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado o en su defecto, durante el ejercicio exclusivo de la facultad ejecutiva del GAD municipal.

Respecto al tema objeto de esta investigación, al Concejo le corresponde **conocer la estructura orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado;** razón por la cual, es atribución específica del Alcalde, el expedir previo a dicho conocimiento, la estructura orgánico -funcional del mentado GAD. Esto resulta de vital importancia, puesto que la atribución de gestionar la estructura orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito; y, por ende, su Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos, corresponde a los Alcaldes Metropolitanos o Cantonales, siempre que se ponga en conocimiento del Concejo, antes de su expedición.

Asimismo, será el Alcalde quien tenga la competencia de decidir el modelo de gestión administrativa, resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; nombrar y remover a los funcionarios de nivel jerárquico superior del municipio; y de conformidad a lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo, designar a sus representantes institucionales y delegar atribuciones y deberes, dentro del ámbito de sus competencias. Las mentadas atribuciones implican la competencia para la gestión administrativa y ejecutiva del gobierno, y en sí mismo su amplísima capacidad para tomar decisiones respecto a la estructura orgánica funcional, el nombramiento de los funcionarios de su gestión, y la capacidad de delegar atribuciones a él conferidas.

5. Estructura Orgánica vigente en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito e inexistencia de un Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos

Toda vez que se ha definido la base normativa de las competencias atribuidas tanto para el Concejo, como para el Alcalde de Quito respecto a la definición de la estructura orgánico funcional del estudiado GAD, resulta pertinente analizar la normativa propia expedida por el Municipio en relación a su funcionamiento:

5.1. Codificación del Código Municipal

A través de Ordenanza Metropolitana No. 037-2022, sancionada el 16 de agosto de 2022, y sus respectivas reformas, el Concejo Metropolitano de Quito, expidió la Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, a través de la cual se ordenan y sistematizan las ordenanzas emitidas por dicho ente colegiado.

En lo relativo a la estructura orgánica funcional, esta Codificación a partir de su Libro I.2, DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, contiene la estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que comprende los siguientes niveles: **a)** Nivel político y de decisión; **b)** Nivel asesor; **c)** Nivel de gestión; **d)** Nivel operativo de empresas y unidades especiales. (Código Municipal, 2022, Art. 68).

Lo expuesto implicó que, el Concejo Municipal genere definiciones respecto a la estructura orgánica funcional del GADDMQ, sin precisamente contar con competencia específica para el efecto, determinando una estructura básica cerrada pues resultará necesario que su modificación o derogatoria se efectúe a través de otra ordenanza, lo que limitaría en sí mismo la función ejecutiva del Alcalde Metropolitano y su potestad de expedir la estructura orgánica funcional del GAD analizado.

5.2. Resoluciones de Alcaldía Metropolitana:

Por otra parte, el Alcalde Metropolitano en ejercicio de sus competencias ha emitido varias resoluciones con la finalidad de normar la estructura orgánica funcional del GADDMQ. A continuación, se citan las resoluciones vigentes y pertinentes para el desarrollo de este estudio:

5.2.1. Resolución Nro. A 0010 de 31 de marzo de 2011: Estructura Orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

La citada Resolución no contiene una derogatoria expresa de la Resolución Nro. C 0076 de 12 de diciembre de 2007, a través de la cual se expidió el Reglamento Orgánico Funcional del Municipio de Quito; así como tampoco, de la Resolución Nro. A 0002 de 07 de agosto de 2009, que definió la Estructura Orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito; sin embargo, contiene la estructura orgánica que actualmente se aplica al GADDMQ.

De su análisis se desprende que, de acuerdo a la citada Resolución, el GADDMQ se encuentra conformado: **(i)** En su nivel político y de decisión, por el Concejo, la Alcaldía Metropolitana, los entes que dependen orgánicamente de estos niveles; y, por once (11) Secretarías, dos (2) de decisión estratégica y nueve (9) de decisión sectorial; **(ii)** en su nivel asesor y de control interno, dependen orgánicamente de la Alcaldía, la Procuraduría y Auditoría Metropolitana; mientras que, **(iii)** en su nivel de gestión, se subdivide a su vez en gestión estratégica y sectorial, indicando los órganos que dependen de cada Secretaría; y, finalmente, **(iv)** en su nivel operativo, de empresas y unidades especiales, se señala que las Secretarías coordinarán las actividades y supervisarán desde la perspectiva programática a las empresas y unidades especiales, sin perjuicio de los niveles de desconcentración y/o autonomía que se les hubiere asignado en el acto de su creación.

El último nivel estudiado, resulta de especial interés para esta disertación por cuanto, en el mismo se incluye dentro de la estructura orgánica del GADDMQ, corporaciones, institutos, policía metropolitana, cuerpo de bomberos, administraciones zonales, fundaciones, unidades de salud y educativas y finalmente empresas públicas; entidades que han sido creadas tanto por

el Alcalde Metropolitano, como por el Concejo, lo que generaría inseguridad jurídica respecto de su forma de adopción; así como, de las normas que las rigen -inclusive de derecho privado como las corporaciones-, y las competencias y atribuciones establecidas a favor de las mismas, puesto que al no existir un Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del GADDMQ, estas entidades actúan como desconcentradas, sin contar con normas claras que rijan su gestión administrativa.

5.2.2. Resolución Nro. AQ 014-2023 de 10 de abril de 2023 y su reforma

Finalmente, la última Estructura Orgánica de Gestión por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito fue expedida el 10 de abril de 2023, a través de Resolución Nro. AQ 014-2023; y reformada el 01 de junio de 2023, con Resolución Nro. ADMQ 007-2023; no obstante, de lo cual, la implementación de esta estructura todavía no ha surtido efecto para el GADDMQ, de conformidad a la disposición transitoria primera de la resolución Nro. AQ 014-2023, que otorgó el término de 45 días para su implementación; así como, de la ampliación de este término por 90 días adicionales con la Resolución Nro. ADMQ 007-2023.

6. Inexistencia del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito

De forma independiente a la estructura orgánica que se encuentre vigente en el GADDMQ, desde la perspectiva de la gestión administrativa, **el principal problema del Distrito Metropolitano de Quito relativo a su organización administrativa**, a mi entender, *es la inexistencia de un Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.*

Lo expuesto, se confirma con el Informe General DNA5-0012-2020, emitido por la Contraloría General del Estado, en el cual señaló que, *“La falta de aprobación del Estatuto Orgánico Estructural y actualización del Reglamento Funcional, dio lugar a que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, no cuente con instrumentos que permitan mejorar la calidad, productividad o competitividad de los servidores, a fin de fortalecerla estructura y comportamiento orientado a la eficiencia y eficacia en el funcionamiento institucional”*; por lo que recomendó al Alcalde:

“1. Dispondrá al Secretario General de Planificación, que en coordinación con todas las dependencias municipales inicien el desarrollo y elaboración del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos acorde a las necesidades del DMDQ, definiendo claramente los procesos, subprocesos, actividades y tareas de cada una de las áreas administrativas”.

“12. Dispondrá a la Directora Metropolitana de Talento Humano y Administrador General, elaboren técnicamente el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos para su revisión y aprobación, verificando que cuenten con la normativa legal vigente y la debida validación del Ente Rector”.

De la lectura de las recomendaciones efectuadas por el ente de control, queda claro que, es de suma importancia para el GADDMQ la adopción de su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos, con la finalidad de definir los procesos, subprocesos, actividades y tareas de cada una de las áreas administrativas, lo que implica en lo principal, definir las

competencias, atribuciones y deberes de cada órgano municipal, a través del principio de desconcentración administrativa; y no, de delegación, como se encontraría funcionando actualmente del GADDMQ.

7. Resultados

El resultado fundamental de esta investigación, implica el mapeo realizado a la situación actual de gestión administrativa del GADDMQ, respecto al ejercicio de sus competencias a través del principio de desconcentración y de la gestión delegada. En ese orden de ideas, se enmarcarían como retos para la nueva administración, los siguientes:

- i) Concluir el proceso de constitución del cantón Quito, como un Distrito Metropolitano Autónomo, en los términos estudiados en el apartado 3.2. de esta disertación.
- ii) Expedir a la brevedad posible, previo a un análisis y estudio pormenorizado de la situación administrativa del GADDMQ, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GADDMQ, y las consecuentes reformas a su estructura orgánica; con la finalidad que ambas normas de gestión interna, tengan armonía entre sí y se conviertan en herramientas útiles que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del GAD.

Sin perjuicio de los resultados obtenidos, para efecto de su aplicación, resulta necesario realizar las siguientes conclusiones y recomendaciones.

8. Conclusiones

Después de haber finalizado la presente investigación, se concluye que:

- i) La falta de expedición del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GADDMQ, justifica esta investigación, por cuanto el hecho que los entes que forman parte del GADDMQ no cuenten con una norma específica, bajo los lineamientos de un Estatuto Orgánico de acuerdo a la planificación administrativa, implicaría en sí mismo *inseguridad jurídica* en la gestión administrativa del GADDMQ, puesto que, este instrumento describe la Estructura Organizacional de la entidad pública, determinando la razón de ser de las unidades administrativas, así como su responsable, atribuciones, responsabilidades y productos o entregables (Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-223, Art. 27). Es decir que, en la actualidad la gestión administrativa de los entes públicos requiere obligatoriamente contar con este instrumento, para el ejercicio de sus competencias y atribuciones.
- ii) Lo más complejo de la elaboración y estructuración del Estatuto de Autonomía del GADDMQ implica, las potestades constitucionales y legales con las que cuenta este instrumento para normar al GAD, y su aparente dificultad de cambio, en razón que, para cada reforma resultaría necesaria una nueva aprobación por parte de la Corte Constitucional, respecto de su texto.
- iii) El Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica del gobierno autónomo descentralizado metropolitano y es en este instrumento, en el cual se debe prever de forma obligatoria, las estructuras desconcentradas para la gestión de sus competencias. Esto implicaría que, los tres actos normativos de gestión administrativa del GADDMQ -Estatuto de Autonomía, Estructura Orgánica y

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos-, deben ser construidos de manera integral y orgánica, estableciendo con claridad las competencias, atribuciones y deberes del GAD y de sus entes desconcentrados.

- iv) La falta de adopción de un Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GADDMQ, además de llamar sobremanera la atención, desde mi perspectiva ha tenido como consecuencia, el crecimiento desmesurado del aparataje institucional del GAD, sin que exista un análisis previo de talento humano respecto a la necesidad de contratación de personal, en concordancia con el ejercicio de las funciones y competencias del GADDMQ establecidas en la Constitución y la Ley.
- v) El GADDMQ cuenta con la potestad constitucional y legal de aplicar el principio de desconcentración a su gestión administrativa; sin embargo, será necesario que el mismo sea aplicado de conformidad al ordenamiento jurídico ecuatoriano y a la doctrina respecto de esta figura jurídica, con la finalidad de evitar que se produzcan casos de desconcentración precaria, a través de la adopción de actos normativos, por parte de entes u órganos no competentes para el efecto.
- vi) En la actualidad, el GADDMQ se maneja en su mayoría a través de delegaciones efectuadas por el Alcalde Metropolitano para organizar el ejercicio de sus competencias. Lo expuesto, envuelve un grave problema en la gestión administrativa del GAD, por cuanto como se explicó en esta disertación, resultaría necesario que el GADDMQ desconcentre sus competencias a los órganos que forman parte de su nivel político y de decisión, con el objetivo de mejorar la capacidad de atención de dichos entes, sin que todos dependan directamente de la Alcaldía Metropolitana y no se esclarezcan las competencias que ejercerán en virtud de su potestad desconcentrada.

9. Recomendaciones

De conformidad a lo señalado, resultaría urgente la expedición del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GADDMQ, para de esta manera evitar la discrecionalidad, y aún peor, la arbitrariedad, en el ejercicio de las competencias del GADDMQ; así como, procurar que la desconcentración de las actuaciones administrativas alivie la burocratización y permita que el GAD genere una actuación de calidad, eficaz y eficiente.

Sin embargo, el Estatuto de Autonomía, en razón de su proceso y forma de adopción para su cabal vigencia; implica un mayor análisis por parte de las autoridades del GADDMQ, sin descuidar la obligación de continuar con la conformación del cantón Quito, como Distrito Metropolitano Autónomo.

10. Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). R.O. Nro. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico Administrativo. (3 de julio de 2017). R.O. Suplemento Nro. 31 de 31 de julio de 2017.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (04 de octubre de 2010). R.O. Suplemento Nro. 303 de 21 de diciembre de 2010.
- Benalcázar Guerrón, J. C. (2017). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. *Foro: Revista De Derecho*, (13), (pp. 23–42). Recuperado de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/380>
- Calderón Páez, J. F. (2020). Jerarquía Normativa del Estatuto de Autonomía para el GAD Regional y el Distrito Metropolitano Autónomo. Disertación. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Recuperado de: <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/18429/TESIS%20-FJP%20%20-%20Juan%20Fernando%20Calder%c3%b3n%2c%20rev.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cassagne, J. C. (1996). Derecho Administrativo, 7a. ed., *Abeledo Perrot, t. I*. Buenos Aires, Argentina.
- Concejo Metropolitano de Quito, Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza Metropolitana No. 037-2022, sancionada el 16 de agosto de 2022.
- Congreso Nacional del Ecuador, Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. (1993). R.O. Nro. 345 de 27 de diciembre de 1993.
- Constituyente, A. N. (11 de agosto de 1998). Constitución Política de la República del Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. RO/ 1.
- Dromi, R. (2000). *Derecho administrativo*, 10a. ed., Buenos Aires, Argentina.
- Gallo, P. (s.f.). Descentralización y desconcentración: ¿excepciones a la improrrogabilidad de la competencia?, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/republica-juridica-admin/article/view/439/399>

- Guerrero, A. y Guerrero L.R. (2016). Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5628/15.pdf>
- Gordillo, A. (2003). Tratado de derecho administrativo. Parte General. *FDA*. 8a. ed., Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio del Trabajo, Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-223, Norma Técnica para la elaboración de los Instrumentos De Gestión Institucional de las Entidades De La Función Ejecutiva (08 de septiembre de 2021). R.O. Suplemento Nro. 533.
- Montaño Galarza, C. (2013). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas. *Foro: revista de derecho*, 20, (pp. 55-75).
- Moreno Rodríguez, R. (1974). Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Depalma.
- Redrobán-Barreto, W. E.(2021). La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ecuatorianos como protagonistas en el proceso de descentralización. *Revista Sociedad & Tecnología*, 4(S2), 723-736.
- Resolución Nro. C 0076 de 12 de diciembre de 2007: Reglamento Orgánico Funcional del Municipio de Quito
- Resolución Nro. A 0002 de 07 de agosto de 2009: Estructura Orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Resolución Nro. A 0010 de 31 de marzo de 2011: Estructura Orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Resolución Nro. A-089 de 08 de diciembre de 2020 y sus reformas: Delegaciones efectuadas por el Alcalde – desconcentración.
- Santana Mañay, S. E. (2016). La Planificación estratégica y la gestión administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales (GADM) de Tungurahua (Master's thesis, Universidad Técnica de Ambato. Facultad de Contabilidad y Auditoría. Dirección de Posgrado).
- Soto Kloss, E. (2016). La desconcentración en el derecho administrativo chileno. *Revista De Derecho Público*, (51/52), (pp. 103–125). Recuperado de: <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i51/52.43465>
- Suing, J. (2016). La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado [tesis doctoral]. Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6896>
- Tello Toral, K. P.; Lucio Vásquez, A. G. (agosto de 2019). Descentralización en Ecuador ¿Un proceso inconcluso? *CAP Jurídica Central*(4). doi:ISSN 2550-6595
- Vallina Velarde, J.L. (1961). La desconcentración administrativa. *Revista de administración pública*, (pp. 75-140). ISSN 0034-7639, N° 35